



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
MAESTRÍA EN DERECHO

EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN, COMO CAUSA DE LA PÉRDIDA DE AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

ALEJANDRO CERVANTES MADRIGAL

TUTOR:

MTRO. HÉCTOR GONZÁLEZ ROMERO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
DR. ISIDRO MENDOZA GARCÍA
DR. IVÁN DE JESÚS OLMOS CANSINO
MTRO. J. RAÚL CAMPOS MARTÍNEZ
MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO. JULIO 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

1. EL LIBERALISMO

1.1. Concepto de Liberalismo.....	1
1.2. Evolución del pensamiento liberal.....	8
1.2.1. El Protoliberalismo.....	19
1.2.2. El Liberalismo Clásico.....	20
1.2.3. Liberalismo Conservador.....	23
1.2.4. El Nuevo Liberalismo.....	26
1.2.5. El Liberalismo de Izquierda.....	27
1.2.6. Neocontractualismo.....	30
1.3. El Estado de Derecho y el principio de separación de poderes.....	32

2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

2.1. El pensamiento liberal y la evolución del principio de separación de Poderes en México(1824, 1857 y 1917).....	47
2.2. La Constitución de 1917 y el presidencialismo Mexicano.....	64
2.3. La ineficiencia del principio de división de poderes y la debilidad del Poder Judicial de la Federación.....	103

3. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

3.1. Concepto.....	110
3.2. Evolución constitucional del principio de independencia en nuestro ordenamiento jurídico.....	116
3.2.1. Etapas Históricas de la evolución del Poder Judicial de la Federación.....	117
3.3. Las garantías judiciales (estabilidad, carrera judicial, remuneración, autoridad y responsabilidad).....	137

EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, COMO CAUSA DE LA PÉRDIDA DE AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

4.1. Descripción y análisis general de la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo Federal el 05 de diciembre de 1994, aprobada con algunas modificaciones y publicada el 31 de diciembre de 1994.....	154
4.2. Consejo de la Judicatura (reforma orgánica).....	169
4.2.1. Integración.....	172
4.2.2. Atribuciones.....	175
4.2.3. Vigilancia, disciplina y control.....	178
4.2.4. Presupuesto.....	182

4.3. El Mecanismo de Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como causa de la Pérdida de Autonomía del Poder Judicial de la Federación en el Estado Mexicano: Descripción general de la problemática.....	183
4.3.1. El mecanismo de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nuestro actual ordenamiento jurídico.....	184
4.3.2. Dependencia.....	186
4.3.3. Ineficiencia.....	207
4.3.4. Corrupción.....	212
4.3.5. Limitaciones presupuestales.....	217
CONCLUSIONES.....	222
PROPUESTA.....	231
BIBLIOGRAFÍA.....	235

“La libertad es una facultad que amplía el uso de todas las otras facultades”.

EMMANUEL KANT

“La honradez es siempre la mejor política, máxima es ésta que tengo por igualmente aplicable a los asuntos públicos y particulares”.

GEORGE WASHINGTON

“Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

BENITO JUÁREZ

“Un pueblo que tiene libertad para decirlo todo, puede llegar a conseguirlo todo”.

NAPOLEÓN

“Que todos los dueños de los esclavos, deberán darles libertad...”

MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA

“La patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal...” “La buena ley es superior a todo hombre”.

JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN

“La patria es primero”.

GRAL. VICENTE GUERRERO SALDAÑA

“No, la libertad en México no puede morir”.

IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO

“Lo que es malo en moral, es también malo en política”.

JUAN JACOBO ROUSSEAU

“La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan”.

MONTESQUIEU

“Que todos los mexicanos cumplan con su deber y la patria estará salvada”.

DR. BELISARIO DOMINGUEZ

“Nunca tienen la razón ningún partidario; siempre, por encima de las conveniencias de grupo, imperan valores humanos eternos, los valores de la amistad, la lealtad, la simpatía y el amor”.

JOSÉ VASCONCELOS

INTRODUCCIÓN

A pesar de los avances, es innegable que México sigue siendo un país de injusticias. Entre ellas, destaca la que se deriva de la organización constitucional de nuestro Estado, caracterizada por la ausencia de un real equilibrio entre los poderes que se traduce en el avasallamiento del poder judicial, encargado de velar por la vigencia del Estado de Derecho y la impartición de justicia.

La debilidad del poder judicial, a través de nuestra vida independiente, ha sido un obstáculo fundamental para la consolidación del Estado de Derecho en México.

Cuando en 1820 fue restaurada la Constitución de Cádiz, en la todavía Nueva España, sobrevino un singular fenómeno denominado con elocuencia, por Don Jesús Reyes Heróles, como la “euforia constitucional “: un “optimismo sin límites que ve en el texto constitucional la suprema panacea “.

Quizás esta convicción idealista, que ha prevalecido desde nuestros orígenes como nación y hasta nuestros días, haya

influido de manera determinante, junto con otros factores igualmente importantes, en la histórica discordancia entre un México constitucional y uno real, y en la compleja cuestión relativa al incumplimiento de las leyes.

Si una de las condiciones fundamentales para la vigencia del Estado de Derecho es la plena observancia y aplicación de las normas, es evidente que en México no gozamos de un Estado de Derecho.

Sólo en un Estado de Derecho, en el que se garantice el ejercicio real de nuestros derechos fundamentales y la observancia de las normas; en el que la legalidad, la seguridad y la igualdad jurídica sean la regla; en el que exista un genuino equilibrio y cooperación entre los poderes, y en el que la libertad y la justicia prevalezcan entre todos los hombres sin distinción alguna, podremos desarrollarnos como personas.

De la grave responsabilidad que tiene que velar por la vigencia de la Constitución y del Estado de Derecho, surge la impostergable exigencia de un Poder Judicial Federal eficiente, fuerte e independiente.

Estos fueron precisamente los objetivos fundamentales de la reforma al Poder Judicial de la Federación de diciembre de 1994.

En el Capítulo I, se hace una breve reseña de la evolución del pensamiento liberal y, con ella, del florecimiento de los fundamentos originales del Estado de Derecho y del constitucionalismo moderno, que comprenden el desarrollo del principio de separación de poderes, instituido con el ánimo de limitar el poder, controlar su ejercicio y garantizar los derechos fundamentales de la persona humana.

En el Capítulo II, se estudia la recepción de las ideas liberales en nuestro país y su incorporación, específicamente en lo relativo al principio de separación de poderes en el ordenamiento jurídico mexicano, haciendo hincapié en el desequilibrio motivado por un exacerbado presidencialismo y un poder judicial débil y carente de autonomía.

En el Capítulo III, con el objeto de ilustrar las circunstancias que hicieron de la reforma del Poder Judicial de diciembre de 1994, una reforma urgente e inaplazable, se tratan dos aspectos fundamentales:

El primero, de índole teórico, es decir, se refiere al análisis de la nota característica de un poder judicial verdadero, de un Poder Judicial garante de la Constitución y administrador de justicia: respetando la independencia y las garantías judiciales.

El segundo, de índole empírica, incluye la descripción general de la problemática que ha quejado por décadas a nuestro poder judicial y que es causa directa tanto de su debilidad como de una deficiente administración de justicia. Finalmente, en el Capítulo IV, con el fin de mostrar las virtudes y las limitaciones de la reforma de diciembre de 1994, se hace una breve descripción de las reformas emprendidas. Se hace un balance de las reformas fundamentales a la estructura, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación y se destacan sus limitaciones y carencias.

Asimismo, se hace referencia a la falta de autonomía del Poder Judicial de la Federación en función al mecanismo de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; mecanismo que no se incluyó en las reformas

de diciembre de 1994, continuando de esta manera esa debilidad, subordinación y como consecuencia de ello; pérdida de autonomía del Poder Judicial de la Federación.

Evidentemente, las reformas se llevan a cabo dentro del contexto económico, político y social de nuestro país. Las posibilidades de éxito de esta reforma, correcta en sus principios, pero indudablemente perfectible, pueden incrementarse o debilitarse al punto de volver al estado original en donde se confronta el idealismo teórico y la realidad práctica.

Si bien, es fundamental avanzar jurídicamente hacia el equilibrio ideal de los poderes y el fortalecimiento del poder judicial, es indispensable que paralelamente se impulse el desarrollo educativo, cultural y social de nuestra población.

1.EL LIBERALISMO

SUMARIO: 1.1. CONCEPTO DE LIBERALISMO 1.2. EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO LIBERAL. 1.4. ESTADO DE DERECHO Y PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES.

1.1. CONCEPTO DE LIBERALISMO

En el presente apartado de este trabajo, abordaré el concepto de liberalismo desde el punto de vista deductivo, es decir, no solamente trataré el tema relacionado exclusivamente con el concepto de liberalismo, sino que además es necesario abordar otros temas que se encuentran ligados con el concepto anteriormente mencionado. Lo anterior exige examinar lo relacionado con el pensamiento liberal, desde el punto de vista histórico en términos generales, posteriormente, pasar a estudiar los conceptos o acepciones del vocablo, se abordarán los principios fundamentales del liberalismo, tomando aquellos a los que los tratadistas consideran como los más destacables; acto seguido entraremos a la evolución del pensamiento liberal, finalmente como consecuencia de todo ese proceso ideológico, surge el Estado de Derecho y el principio de separación de poderes, principios básicos de esta investigación.

Así tenemos que, todo hombre, por el hecho de serlo, aspira a la felicidad y en su determinación de alcanzarla, se fija metas cuyo logro considera que la hará efectiva. La finalidad o meta que cada uno se plantee será diferente, lógicamente, pues la elección depende de su vocación o natural manera de ser, pero el incentivo de todos es esa búsqueda, consciente o inconsciente, de la felicidad, ya que sólo un ser anormal actúa sin finalidad alguna.

Hay seres egoístas y altruistas. El egoísta busca la felicidad aún a costa de los demás, puesto que no le importa hacerlos desdichados si él es feliz, el altruista, por el contrario busca la felicidad ajena. Quizá se piense que entonces éste no es feliz, sin embargo, sí lo es al lograr la felicidad de los demás.

En el mundo flotan, como si fuesen nubes, los valores: la bondad, la justicia, la belleza, la santidad. Cada uno de nosotros, según sus aptitudes y su vocación e impulsado por el afán de atrapar la felicidad, encamina sus pasos hacia la realización de alguno de ellos y así, impensadamente, estructura su personalidad.

Puede acudirse a un símil que resulta explicativo; pensemos en que cada valor es un faro de luz de determinado color que alumbrá hacia el sendero por el que transitamos. Si encaminamos nuestros pasos con el propósito de alcanzar la belleza, por ejemplo, representada por el faro azul, nos iremos pintando de

azul. El que busca la bondad dirigirá sus pasos hacia el faro rojo, que la simboliza, y en la medida en que a él se acerque se irá teñiendo de rojo. Así, conforme vayamos aproximándonos al valor escogido iremos adquiriendo una coloración que nos diferenciará de los demás, que delinearé nuestra personalidad.

El hombre es algo real, participante de las leyes de la realidad y por ello tiene mucho en común con los demás hombres; pero al mismo tiempo es diferente a ellos porque tiene una conexión metafísica con el mundo de los valores, porque está en comunicación directa con su idealidad. Cada uno de nosotros tiene un ideal, y en la busca de ese ideal va definiendo su personalidad, haciéndose diferente a los demás hombres.

Esta personalidad que habremos de estructurar en la vida no se desenvuelve sin que haya libertad; libertad en el pensar y libertad en el actuar. No podríamos encaminar nuestros pasos hacia el logro de un valor si no fuéramos libres para escogerlo y convertirlo en nuestra meta, y para poner en práctica los medios que nos condujeran a él. Cada uno de nosotros debe disfrutar de tal libertad que pueda escoger su meta y los medios que lo conduzcan a ella.

En el momento en que venga otro hombre y nos imponga determinado camino para lograr sus fines, habremos dejado de ser fin de nosotros mismos para convertirnos en medio de los

fines del otro. El hombre es fin de sí mismo, no medio para fines ajenos.

Hemos forjado, pues, la imagen de un hombre libre. Pero va a llegar un momento en que en aras de esa vida social, de la que aquél forma parte, tenga que sacrificar algo de esa libertad. Si vivimos en sociedad no podemos disfrutar de una libertad irrestricta, de manera que hagamos todo lo que nos venga en gana, porque entonces podría ocurrir que en ese despilfarro de la libertad, en ese abuso de la libertad, invadiéramos el campo de la libertad de otro.

En esta hipótesis nosotros estaríamos siendo libres y alcanzando nuestra meta, pero el otro no. Va a ser necesario, en consecuencia, que nos conduzcamos de tal modo que nuestra libertad termine donde empieza la libertad de los demás. Todos tenemos derecho a ser libres, no solo uno; y si nuestra libertad estorba a la libertad del vecino, hasta allí debe llegar nuestra libertad para que ahí empiece la de éste. Así tenemos que "los conceptos de liberal, liberalismo, nación, pueblo, soberanía, formas políticas, tienen un significado universal. Esto podría ser la aspiración de un lenguaje común a todos los pueblos. Por hoy, las discrepancias son notables y fuente de numerosas incomprensiones, por parte de los tratadistas, que manejan

conceptos de diferente contenido”.¹ Ahora bien, la gama de las ideas liberales incluye a pensadores tan diferentes en sus antecedentes y motivaciones como Tocqueville y Mill, Dewey y Keynes, y en la actualidad Hayek y Rawls, por no hablar de sus ancestros como Locke, Montesquieu y Adam Smith, liberales nuevos y viejos. Como se puede observar, es mucho más sencillo y más prudente describir el liberalismo que intentar una definición breve.

No obstante lo anterior, podemos definir al liberalismo “...como premisa principal por el desarrollo de la libertad personal individual y, a partir de ésta, por el progreso de la sociedad”.²

En su magistral obra, *Liberalismo Social*, el célebre Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas, hace un apartado, por lo que se refiere a las explicaciones generales sobre el liberalismo, planteando que “por liberalismo se entiende en términos generales: el orden que profesan los partidarios del sistema de gobierno federal; también comprende el partido o comunión política que entre sí forman el sistema político-religioso que proclama la absoluta independencia del Estado, en su organización y funciones, de todas las religiones positivas; se ha definido el liberalismo como un sistema jurídico institucional creado en el siglo XVIII y aplicado en el siglo

¹ SERRA, Rojas Andrés.- *Liberalismo Social*. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 5.

² Ver Microsoft Encarta 2016.

XIX con el propósito de asegurar la libertad para el ser humano; el liberalismo se caracteriza por una escala de ideas y valores extraordinariamente amplia, cuyos elementos derivan su significación liberal a partir de la situación respectiva, histórica y socialmente condicionada; en su sentido más amplio, el liberalismo es una tendencia favorable a la libertad individual; en especial, la tendencia moderna a liberar la persona humana de toda limitación trascendente y de toda autoridad dogmática; en sentido más estricto, doctrina y movimientos políticos que propugnan el libre desarrollo y actividad de los ciudadanos; el liberalismo es la teoría de los partidarios de la libre empresa”.³ De esta manera el Doctor Serra concluye que “el liberalismo es tanto una doctrina como un modo de ser”.⁴

Para José Guilherme, el liberalismo es “una forma histórica clásica, como un cuerpo de teorización que aboga por un Estado constitucional”.⁵

Podemos concluir, expresando que el concepto de liberalismo surge como la síntesis de varios elementos – político, social y económico – que se caracteriza por ser una concepción individualista, en otras palabras, es una concepción para la cual el individuo y no los grupos constituyen la verdadera esencia. El liberalismo, tiene una característica muy peculiar, reduce toda la

³ SERRA, Rojas Andrés. Op. cit. p. 21.

⁴ Ibidem. p. 23.

⁵ Guilherme Merquior José. Liberalismo viejo y nuevo. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p.32.

realidad al sujeto. El hombre es la causa, el principio y el término de toda la actividad creadora, asimismo, se basa en una radical concepción antropológica por la que la libertad se constituye en la característica fundamental de la condición humana.

1.2. EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO LIBERAL

En el pensamiento liberal están los fundamentos originales del Estado de Derecho y del constitucionalismo moderno. Su evolución radica a su vez en el desarrollo de una serie de principios e instituciones, de mecanismos y sistemas creados para limitar el poder, controlar su ejercicio y garantizar los derechos fundamentales de las personas, entre éstos, el principio de separación de poderes que constituye el eje de la limitación del poder y el freno a la arbitrariedad en su ejercicio.

En el apartado siguiente se hará una breve reseña de la evolución del pensamiento liberal.

El liberalismo es un fenómeno histórico múltiple casi imposible de definir debido a su constante transformación a través del tiempo, y a las diferentes sociedades en las que se ha ido desarrollando. Sin embargo, Giovanni Sartori, entre otros, intenta definirlo, en su connotación histórica fundamental, como la “Teoría y la praxis de la protección jurídica, por medio del Estado Constitucional, de la libertad individual”.⁶

José Guilherme Merquior, quien examina en forma clara y precisa la diversidad de doctrinas y prácticas liberales, destacando a la vez las principales semejanzas que existen dentro de esa diversidad, explora el desarrollo de la idea de

liberalismo desde el periodo clásico hasta nuestros días, ofrece una visión histórica amplia e incluso una defensa del liberalismo, a la vez que participa en los principales debates sobre el liberalismo de la filosofía política contemporánea.

Como puede observarse, el autor ofrece una serie de ventajas, primero, nos permite mostrar el liberalismo desde sus orígenes, plural y variado, liberalismos viejos y nuevos, la segunda ventaja la descripción histórica, incluyendo reinterpretaciones recientes de cada una de las grandes escuelas de la doctrina liberal. Es por ello que en el desarrollo del segundo tema de este trabajo, por considerarlo como un autor de ideas claras y sencillas por lo que se refiere al liberalismo, se ha tomado como referencia.

Señala que la evolución del pensamiento liberal atraviesa por distintas fases: “protoliberalismo, liberalismo clásico, liberalismo conservador, el nuevo liberalismo, el liberalismo de izquierda, el neocontractualismo y el neoliberalismo”.⁷

Para Guilherme Merquior, el término “liberal” como membrete político nació en las Cortes españolas de 1810, un parlamento en rebelión contra el absolutismo. Por lo que en su edad de oro, es decir, el siglo XIX, el movimiento liberal operaba en dos niveles,

⁶ SARTORI, Giovanni. Elementos de teoría política. Alianza editorial. Madrid, 1992. p. 18.

⁷ Guilherme Merquior José. Op.cit. p.15.

el nivel del pensamiento y el nivel de la sociedad, consistía en un cuerpo de doctrinas y un conjunto de principios.

El liberalismo surgió en Inglaterra en la lucha política que culminó en 1688 con la “gloriosa revolución contra Jacobo II y el absolutismo”.

Los objetivos de los triunfadores de la Revolución gloriosa eran la tolerancia religiosa y el gobierno constitucional, ambos pilares de la corriente ideológica liberal, que con el tiempo se extendieron por todo el Occidente.

Así hasta los años de la Revolución Francesa de 1789-1799, esta corriente liberal se asoció constantemente con el “sistema inglés”, es decir, con una policidad basada en un poder regio limitado y un grado considerable de libertad civil y religiosa.

El liberalismo nació en protesta contra la intrusión del poder estatal, intentó establecer tanto una limitación como una división de la autoridad.

Después de la Revolución Francesa, el pensamiento liberal experimentó nuevas amenazas a la libertad, puesto que el liberalismo pasó a ser la doctrina de la monarquía limitada y un gobierno del pueblo igualmente limitado, puesto que el voto y la representación siguieron restringidos a una ciudadanía de ingresos elevados. Sin embargo esa policidad burguesa no era sino una forma histórica transitoria, que pronto sería remplazada por el sufragio masculino universal.

La llegada de la democracia al Occidente industrial desde la década de 1870 significó la preservación definitiva de los logros liberales: la libertad religiosa, los derechos humanos y el imperio de la ley, el gobierno representativo responsable y la legitimación de la movilidad social.

Finalmente, el progreso general del liberalismo democrático en el siglo XX no ha sido tan recto como en el XIX. La intensa turbulencia política desatada por la guerra civil europea de 1914-1915 llevó a la quiebra a democracias jóvenes como las de Italia y Alemania, y más tarde los dilemas de la modernización en América Latina y en otras partes ocasionaron muchos eclipses de la democracia entre mediados de los años sesenta y mediados de los ochenta.

Sin embargo la democracia liberal ha seguido la siendo la policidad “normal” de las sociedades industriales, como lo demuestra la reconstrucción de Alemania, Italia y Japón después de la guerra, así como el estado final de las políticas de modernización de los países recientemente industrializados.

En 1989 el mundo asistió al derrumbe del socialismo de Estado, principal competidor de la democracia liberal, al término de un doloroso proceso de reforma y examen de conciencia.

En el Occidente, en cambio, casi nadie parece proponer seriamente un cambio global de instituciones pese a que a menudo se oye hablar de crisis cultural. La democracia por más

de un siglo la lengua general de la legitimidad en el mundo moderno. Ahora parece que el pluralismo social y político de las democracias liberales es algo más específico: el único principio de gobierno verdaderamente legítimo en las sociedades modernas.

A medida que la policidad liberal se desarrolla en el tiempo, el significado de liberalismo cambia constantemente. Actualmente el término liberal, en la Europa continental y en América Latina, significa algo bien distinto de lo que significa en Estados Unidos. En alrededor de medio siglo, el liberalismo mismo ha llegado a ser un campo de ideas y posiciones sumamente diversificado.

Al hablar del liberalismo es necesario hablar de la libertad, ya que ningún estudio de liberalismo puede omitir la consideración de los varios significados del término libertad, pero no de la libertad como libre albedrío sino como libertad social.

No obstante lo anterior, trataré de manera breve lo que se refiere a la libertad humana, para después referirme a esa libertad social.

“Una de las condiciones indispensables; sine qua non, para que el individuo realice sus propios fines, desarrollando su personalidad y propendiendo a lograr su felicidad, es precisamente la libertad, concebida no solamente como una mera potestad psicológica de elegir propósitos determinados y excogitar los medios subjetivos de ejecución de los mismos, sino

como una actuación externa sin limitaciones o restricciones que hagan imposible o impracticable los conductos necesarios para la actualización de la teleología humana. La existencia sine qua non de la libertad, como elemento esencial del desarrollo de la propia individualidad, encuentra su sustrato evidente en la misma naturaleza de la personalidad humana”.⁸ Concluye definiendo a la libertad como “un atributo consubstancial de la naturaleza humana, es decir, que el hombre, en su íntima esencia, es libre por necesidad ineludible de su personalidad, o sea de su autoteleología, como elemento substancial de su ser”.⁹

La enciclopedia Encarta 2004 consigna al respecto del vocablo libertad la “capacidad de autodeterminación de la voluntad, que permite a los seres humanos actuar como deseen. En este sentido, suele ser denominada libertad individual. El término se vincula a la soberanía de un país en su vertiente de ‘libertad nacional’. Aunque desde estas perspectivas tradicionales la libertad puede ser civil o política, el concepto moderno incluye un conjunto general de derechos individuales, como la igualdad de oportunidades o el derecho a la educación”.¹⁰

Por lo que se refiere a la libertad, pero ahora en el ámbito social, podemos decir que el hombre es un ser individual de naturaleza social. Como individuo es persona, es decir, es un

⁸ BURGOA, Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México, 1995. p. 17.

⁹ Ibidem. p. 21.

compuesto inseparable de materia y espíritu, la materialidad le impone necesidades fisiológicas tales como comer, vestir, habitar, cohabitar, mismas que deben ser satisfechas de acuerdo a su dimensión espiritual, es decir, a su racionalidad y a su voluntad. La espiritualidad le plantea necesidades de conocer, reflexionar, decidir, participar, de solidaridad, estéticas, etc., por lo que podemos deducir que los seres humanos además de ser individualistas, es decir, únicos e indivisibles, son seres sociales, son seres que para sobrevivir y desarrollarse como tales necesitan la cooperación y del auxilio de los demás; ambas acciones libres, es decir, una acción libre es una acción derivada de un motivo deseado o neutro, por el contrario, una acción humana no libre es una acción realizada no exactamente contra la propia voluntad sino por un motivo no deseado, por consiguiente, la libertad social puede definirse como “la ausencia de imposiciones o limitaciones, entendiendo como imposición o limitación, el efecto en la mente de cualquier agente, de las acciones de otros, siempre que ese efecto opere como un motivo no deseado del comportamiento de ese agente”.¹¹

De acuerdo con el Doctor Andrés Serra Rojas, destacado jurista mexicano “la libertad constituye la idea rectora de los estados de Derecho y de los gobiernos demoliberales. De ahí que

¹⁰ Ver Enciclopedia Encarta 2016.

¹¹ . GUILHERME Merquior José. Op.cit. p. 20.

la libertad resulte siempre desconocida y atropellada por lo regímenes totalitarios, tiránicos, dictatoriales y autocríticos”.¹²

La libertad social para Merquior ¹³ implica el no impedimento por otros del curso de acción preferido por uno, asimismo nos explica el autor que; teniendo presente este significado general podemos contar al menos cuatro encarnaciones principales de la libertad en la historia:

La primera encarnación de la libertad es la libertad de opresión como interferencia arbitraria. Consiste en el libre disfrute de derechos establecidos y está asociada con un sentimiento de dignidad. El segundo tipo de libertad, la libertad de participar en el manejo de los asuntos de la comunidad en cualquier nivel, fue puesto al alcance de todos los ciudadanos libres en ciudades antiguas como las griegas, y por esa razón fue conocida desde el principio como la libertad política (de polis”ciudad”).El tercero es la libertad de conciencia y de creencia.

Históricamente la importancia de esta libertad ha ido creciendo de manera constante, ante todo como afirmación de la legitimidad de la discrepancia religiosa (de la Roma Papal o de otras iglesias establecidas) durante la Reforma en Europa. Antes de eso, casi todas las reclamaciones de la libertad religiosa

¹² SERRA, Rojas Andrés. Op. cit. p. 52.

¹³ GUILHERME Merquior, José. Op.cit. p. 20.

habían sido consideradas como herejías y eliminadas. En el derecho moderno, se refleja esa libertad en una prensa libre y en el derecho a la libertad intelectual y artística.

El cuarto y último tipo de libertad como encarnación de la libertad de cada uno para vivir como guste. El hombre moderno no se siente libre simplemente porque se respeten sus derechos o porque pueda expresar libremente sus creencias o porque tome parte libremente en procesos colectivos de toma de decisiones. Además se siente libre porque dirige su vida con base en una elección personal de trabajo o de ocio. La frase libertad de autorrealización expresa la esencia del asunto.

La clasificación que hace Merquior, sigue aproximadamente el orden histórico de su aparición, así tenemos que, la libertad de expresión en el sentido indicado más arriba es una experiencia inmemorial. La libertad política a nivel del Estado parece haber sido una invención de la Atenas clásica. La libertad de conciencia adquirió impulso por primera vez durante la Reforma y las subsecuentes guerras de religión, que asolaron a Europa hasta mediados del siglo XVIII.

Por último vino la difusión de la libertad individualista. La libertad como autorrealización y logro personal, erigida sobre una base de privacidad ampliada, es una tendencia completamente moderna, sostenida por la creciente división del trabajo en la

sociedad industrial y más recientemente por la expansión del consumismo y el tiempo libre.

En este sentido recordemos algunas definiciones de libertad tratadas a lo largo de la historia por diversos filósofos y escritores por lo que podemos citar las siguientes. Para Montesquieu “la libertad es el derecho a hacer todo lo que las leyes permitan “. ¹⁴ Mientras que para Rousseau, “la libertad significa obediencia a la ley que nos prescribimos a nosotros mismos“. ¹⁵ Finalmente, Benjamin Constant afirma que “la libertad moderna es el disfrute pacífico de la independencia individual o privada“. ¹⁶

Por otro lado, nos menciona el citado autor, que los filósofos políticos entre los que destaca Norberto Bobbio, distinguen con frecuencia un concepto liberal clásico de libertad del concepto democrático clásico de libertad. En el concepto liberal, libertad significa sólo ausencia de coerción. En el concepto democrático significa autonomía, es decir, capacidad de autodeterminarse.

Finalmente, expone ¹⁷ que otra manera de subrayar las diferencias entre tipos de libertad es discernir tres grandes escuelas del pensamiento acerca de la libertad. Cada una de

¹⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de. Del Espíritu de las leyes. Libro XI, Capítulo III. Editorial Altaya. Madrid, 1993.p. 114.

¹⁵ GUILHERME Merquior, José. Op.cit.p.23.

¹⁶ Idem. p. 23.

¹⁷ Ibidem pp.26-28.

ellas se identifica con un país europeo: Inglaterra, Francia y Alemania.

La escuela inglesa de la teoría de la libertad, que va de Hobbes y Locke a Bentham y Mill, percibe la libertad como ausencia de coerción, o como ausencia de obstáculos exteriores. Esta concepción puede hacerse remontar a la democracia de la polis y nunca murió del todo. En la Edad Media se consideraba libre a una ciudad cuando podía hacer sus propias leyes.

La escuela francesa de la libertad, como modelo teórico, prefiere Rousseau a Montesquieu. Juan Pablo Rousseau, hijo de la libre Ginebra, nacido calvinista, volvió a Maquiavelo y al principio republicano. Para él la suprema libertad era el autogobierno, y la política debía ser el espejo del ser autónomo.

Para finalizar, despuntaba el siglo XIX cuando un destacado humanista y diplomático alemán, el barón Guillermo de Humbolt (hermano mayor del gran naturalista Alejandro de Humbolt y fundador de la Universidad de Berlín) preconizó la limitación de la autoridad central antes que su simple control. En resumen podemos decir que para la teoría inglesa, en suma, libertad significa independencia.

En el concepto francés (rousseauiano) la libertad es autogobierno. La escuela alemana respondía que la libertad es autorrealización. El ambiente político de la teoría inglesa era la policidad liberal clásica; el ambiente político de la teoría francesa

era el principio democrático; y el de la teoría alemana era el Estado orgánico, mezcla de elementos tradicionales y elementos modernizados.

1.2.1. EL PROTOLIBERALISMO

Como puede apreciarse, el liberalismo no es un sistema cerrado, una ideología con sus perfiles totalmente definidos. No es el pensamiento filosófico o económico de una época determinada en la evolución intelectual, sino que se halla en proceso de creación y de reformulación, por lo que está muy lejos de pretender ser desde el principio un concepto perfecto y acabado.

Como resultado de esa evolución intelectual surge el protoliberalismo, el cual se constituía por “un conjunto ideológico de valores e instituciones, que históricamente preparó el camino para la policidad plenamente liberal que llegó a ser la forma de gobierno avanzada en el Occidente del siglo XX”¹⁸. Los elementos del protoliberalismo serían incorporados por los principales pensadores de la época, incluyendo a Locke, Montesquieu, Constant, Tocqueville y John Stuart Mill, a sus escritos.

¹⁸ Ibidem. p. 59.

El origen de esta corriente, como del pensamiento liberal en general, y de acuerdo a lo que se ha apuntado anteriormente, reside en Inglaterra en el siglo XVII.

Así tenemos que “el pensamiento protoliberal era una mezcla del contractualismo lockeano con el constitucionalismo de Montesquieu”.¹⁹ Las tendencias católicas y absolutistas de Jacobo II se traducían en la ausencia de protección de la libertad por el poder estatal, por el contrario este último amenazaba con utilizar la religión para acabar con la libertad. Así se inició una lucha contra el absolutismo que culminó con la crisis de exclusión y consecuentemente con el nacimiento de la división entre los tories, partidarios del rey y los whigs, que se resistían a la Corona.

Los whigs fueron los primeros liberales de la modernidad, su discurso era fundamentalmente sobre el derecho natural y la tolerancia. Era el discurso del antiabsolutismo.

El whiguismo, en efecto, fungió como antecesor del liberalismo. Nació de la afirmación de los derechos individuales en contra del poder real y tenía entre sus fines esenciales, la libertad religiosa y el gobierno constitucional.

Locke, Montesquieu, Constant, Tocqueville y John Stuart Mill, fungieron como antecesores del liberalismo, sin embargo no fue

¹⁹ Ibidem. p. 39.

sino hasta el año de 1839 cuando obtuvieron el poder y los whigs comenzaron a ser llamados liberales.

1.2.2. EL LIBERALISMO CLÁSICO

El liberalismo clásico, como una de sus fuentes más tempranas, puede ser descrito como una teoría que aboga por un Estado constitucional y por la libertad civil. La doctrina liberal clásica consta de tres elementos: la teoría de los derechos humanos, el constitucionalismo y la economía clásica.

El constitucionalismo se asocia directamente con el imperio de la ley. No es sino Montesquieu, en su obra “ Del Espíritu de las Leyes “, quien despliega la totalidad del constitucionalismo con la consideración de la forma de distribución de la autoridad y la regulación de su ejercicio, así como el establecimiento del principio de separación de poderes y el equilibrio constitucional, como la forma de preservar la libertad del hombre.

Afirma Montesquieu, que en cada Estado hay tres clases de poderes: “El Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes por el que se dispone la guerra y la paz y se establece la seguridad; el Poder Legislativo por el que el príncipe promulga las leyes y el Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho civil, denominado por él como Poder Judicial, por el que se castigan los delitos o se juzgan las

diferencias entre particulares”.²⁰ Los liberales clásicos, contribuyeron especialmente al desarrollo del liberalismo. En primer lugar, introdujeron dos temas esenciales para el pensamiento liberal siendo éstos la democracia y el liberalismo. En segundo lugar, vincularon los rasgos liberales a una defensa incondicional de la policidad secular liberal. Las lecciones del liberalismo clásico se fundieron más tarde en el nuevo sistema republicano instaurado en esa época en los Estados Unidos de América recién independizados y contribuyeron a conformar las posiciones republicanas de la Revolución Francesa. Así, la ideología que inspiró al sistema instaurado en los Estados Unidos recién independiente fue el humanismo cívico o republicano clásico. Fue ésta corriente, antiabsolutista en sus bases ya que animó a la ideología estadounidense en sus comienzos. Los federalistas James Madison, Alexander Hamilton y John Jay proponían una forma de gobierno totalmente popular y republicana, debido a la gran diversidad que prevalecía en las sociedades civilizadas de ese momento, ésta última debía asegurar la justicia. En el caso norteamericano, el elemento de mayor importancia es el constitucionalismo, esta preocupación iba más allá de la idea del equilibrio social reflejado en la Constitución, ya que seguía el consejo de Montesquieu de la separación y equilibrio de los poderes.

²⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de. Op.cit. Libro XII, Cap. IV. p. 115.

Dentro de esta misma corriente, aunque tiempo después, en la Francia posnapoleónica, el liberalismo florecía con grandes pensadores como Sieyes, Constant y Tocqueville. Son éstos últimos los que constituyen un nuevo concepto de legitimidad en términos de soberanía nacional y apuntan al peligro de que pueda ser tomada por una minoría tiránica para gobernar “en nombre de todos por el bien de la justicia“. La democracia y la igualdad constituyen para Sieyes, Constant y Tocqueville, sus preocupaciones centrales.

1.2.3. *LIBERALISMO CONSERVADOR*

A mediados del siglo XIX, surgió otra corriente liberal diferente a la corriente del liberalismo clásico: el liberalismo conservador, caracterizado principalmente por su oposición a la democracia universal.

Dentro del liberalismo conservador existieron diversas subcorrientes. La posición liberal-conservadora más influyente optó por la idea minimalista del Estado y maximalista del liberalismo. Afirmaba que los derechos eran preexistentes y que la sobrelegislación sólo podía conducir al despotismo. Para finalizar, manifestaba una gran desconfianza por la democracia representativa.

El liberalismo conservador inundó el espíritu de varios liberales latinoamericanos de la época y desembocó en el liberalismo constructor de naciones. En él, se insistía en la necesidad de un gobierno fuerte y estable. Adoptaba la idea de la inamovilidad de la democracia en países con mayoría de analfabetos. Incluso se llegó a proponer como solución a la pobreza y a la violencia, un trasplante de las culturas europeas correctas.

Conocido como el liberalismo francés, otra de las subcorrientes del liberalismo conservador, mantuvo siempre su tinte histórico, por sus constantes regresiones a la que fue la Revolución Francesa. “Por primera vez entre los liberales franceses se aceptó el principio republicano como una forma histórica de soberanía nacional, constituyendo así, la tierra de la transición de los liberales afectos a la monarquía constitucional y, los fieles al republicanismo liberal”.²¹ Al igual que el resto de las subcorrientes del liberalismo conservador, el liberalismo francés fue severo crítico de la democracia.

El semiliberalismo, una más de las subcorrientes del liberalismo conservador, se desarrolló en Alemania a mediados del siglo XIX²². La columna vertebral de esta tendencia es el

²¹ GUILHERME Merquior, José. Op. cit. p. 112.

²² Ibidem. p. 117.

“Rechtsstaat “; el Estado de Derecho, la alternativa alemana para el imperio de la ley.

Si bien el término Rechtsstaat fue acuñado por Karl Welcker en 1813, la idea se origina en la época de Kant y abarca entre otras cosas: “Un ordenamiento constitucional capaz de proporcionar seguridad y dotar de regularidad al sistema legal; consagración de derechos públicos subjetivos en el derecho positivo; despersonalización de la ley mediante la sustitución de la vieja identificación de la ley con el gobernante, por el reconocimiento de la ley como una norma que obliga tanto al gobernante como a los gobernados y participación ciudadana, por indirecta que sea, en el proceso de creación de la ley”.²³

El Estado de derecho comprendido así, incluía dos postulados fundamentales del liberalismo: el constitucionalismo y los derechos individuales.

El Estado de Derecho surge en contraposición al “Estado Policial o Polizeistaat “, que era el Estado del absolutismo ilustrado en la monarquía constitucional.

En síntesis, los liberales conservadores buscaban impedir la democratización de la política liberal, por una parte coincidían con las premisas liberales del individualismo y del rechazo a la autoridad moral. Pero por la otra, intentaban, como ya se ha dicho, impedir la llegada de la democracia a la política liberal.

Así, el resultado de la participación de los liberales conservadores en el desarrollo de la política liberal representó un retroceso liberal y expreso de la democracia liberal.

1.2.4. *EL NUEVO LIBERALISMO*

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX se desarrolló “El nuevo liberalismo“. Este constituía fundamentalmente tres premisas:

- a) Insistencia en la libertad positiva
- b) La preocupación por la justicia social
- c) El deseo de sustituir la economía

Los nuevos liberales de 1880, entre ellos, Albert Dicey, Francis Charles Montague y Thomas Hill Green, buscaban el desarrollo individual y veían en el Estado y en el Derecho, las instituciones idóneas para lograrlo. Su preocupación por la libertad positiva los llevó más allá del Estado minimalista. Esta corriente sostiene que el principio fundamental de la Constitución Inglesa implicaba la expulsión de todo poder arbitrario y, por esto la igualdad de los ciudadanos con el gobierno frente a los tribunales ordinarios. Se insiste en el valor absoluto de la persona como fuente y origen de las comunidades humanas, es el

²³ Ibidem. p. 118.

nuevo liberalismo el que le imprime el nuevo sello social a la concepción de lo que es y representa el hombre. Además, “no está a favor de la idea minimalista del Estado. Por el contrario, el nuevo liberalismo, afirma que la función del Estado debía consistir en la eliminación de los obstáculos que impedían o limitaban al autocultivo humano. También ésta era una idea alemana, derivada de Humboldt. El Estado jamás podría reemplazar el esfuerzo humano, el cultivo de uno mismo, pero si podía y debía promover condiciones favorables para la vida moral”.²⁴

Como ya se ha mencionado antes, esta corriente es la que socializa al liberalismo, dando lugar a la subcorriente del liberalismo social a principios del siglo XX. Es el liberalismo social, el que defiende a la libertad positiva y se afirma la necesidad de que el gobierno cree la igualdad de oportunidades. Se buscaban, entre otras cosas, un sistema legal más equitativo y una sociedad que ofreciera a la mayoría de sus miembros, una igualdad real de derechos, con abundancia de oportunidades para el auto cultivo humano. Finalmente se veía al bien común como una norma superior a los objetivos individuales.

1.2.5. EL LIBERALISMO DE IZQUIERDA

²⁴ Ibidem. p. 137.

El liberalismo de izquierda buscaba principalmente rescatar al socialismo del marxismo, ya que éste último había contrapuesto el socialismo al liberalismo, de esta manera, se transforma el liberalismo clásico imprimiéndole tintes socialistas. Asimismo, se hacen aportaciones de gran trascendencia para el derecho.

“El nombre más destacado de la teoría política y jurídica fue el de un austriaco, Hans Kelsen (1881-1973), que terminó sus días como profesor de derecho en Berkeley después de haber codificado la constitución republicana de Austria (1920) y haber sido miembro del Tribunal Constitucional de su país”.²⁵

En Alemania, “Kelsen reestructuró la tradición el positivismo legal. El positivismo legal hacía a un lado el derecho natural reconociendo la contingencia del vínculo entre la ley y la moralidad. Pero después de separar el derecho de la ética, los positivistas jurídicos anteriores fundieron las normas con los hechos, reduciendo los derechos y las obligaciones a acontecimientos casuales. Kelsen, por el contrario, destacó la índole normativa de la ley”.²⁶ Es decir, haciendo a un lado el derecho natural, propuso una concepción completamente jurídica del Estado como edificio de normas plenamente identificado con el orden legal.

²⁵ GUILHERME Merquior, José. Op. cit. p. 149.

²⁶ Idem.

En ésta reducción que hace Kelsen, “el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho de un territorio y hacía un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer en última instancia recurriendo a la fuerza, siendo no sólo legítimo sino eficaz”.²⁷ También expresa que el poder estatal está limitado por varios factores: los límites de validez espacial (territorio), personal (pueblo), temporal y material de las normas. Afirma que la democracia es una forma de nomogénesis (creación de normas), cuando los sujetos de las normas participan en la elaboración de las mismas, se habla de un sistema autónomo; se habla de democracia. “La democracia, en la medida en que implica el principio de autogobierno”.²⁸

Dentro del liberalismo de izquierda se desarrolló el liberalismo sociológico. En éste se presentan dos tipos de regímenes gubernamentales en las sociedades industriales. “Por un lado los constitucionalistas pluristas que tienen una Constitución, competencia de partidos y reconocimiento del pluralismo social y por el otro lado, las ideas en las que el poder se encuentra monopolizado, se dan revoluciones por falta de

²⁷ BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 128.

²⁸ GUILHERME Merquior, José. Op. cit. 151.

Constitución, existe el absolutismo burocrático y hay un solo partido de Estado“.²⁹

Así, los primeros garantizan la libertad como seguridad, la libertad de opinión y la libertad política. Los segundos, en cambio, violan flagrantemente las libertades garantizadas por los primeros regímenes.

El liberalismo de izquierda, finalmente pretende garantizar el imperio de la ley, ya que es una de las funciones primordiales del Estado, al lado de sus tareas de provisión de infraestructura y de bienestar.

1.2.6 *NEOCONTRACTUALISMO*

Hacia 1970 se dio otro discurso liberal: el neocontractualismo, siendo sus principales representantes John Rawls y Norberto Bobbio.

Esta corriente establece un contrato social, que tenga como propósito; no el establecimiento de la autoridad legítima, sino el dictado de las reglas de justicia. Dentro del ámbito institucional, propone un régimen socialista liberal, una democracia constitucional y una economía libre.

Predica una democracia integral, es decir, extendida a las diversas áreas de la vida social. Sigue en cierta forma la tradición

²⁹ Ibidem. p. 117.

anglosajona de los derechos individuales y por los controles institucionales, constituían un límite para cualquier forma de gobierno.

El Estado bueno para el neocontractualismo, es caracterizado por Bobbio de la siguiente manera:

“a) Vive en una ambiente policrático.

b) Conoce de las limitaciones del poder estatal, así como de las limitaciones de su poder, es decir, los frenos y contrapesos constitucionales y el conjunto de derechos inviolables.

c) Los súbditos del Estado participan en la creación de sus normas.

d) Es democrático en cuanto a que existen alternativas de competencia.

e) Es un Estado respetuoso de sustanciales derechos civiles y cívicos, incluyendo los derechos de las minorías y la libre expresión de la oposición”.³⁰

³⁰ Ibidem. p. 191.

1.3. EL ESTADO DE DERECHO Y EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

En este apartado se abordará el Estado de derecho y el principio de separación de poderes, ya que si bien es cierto, sin Estado de derecho no existe democracia y mucho menos la aplicación eficaz del principio de separación de poderes. Por ello el tema aparece como un punto relevante en este trabajo de investigación.

Por supuesto, un Estado de derecho no se da por generación espontánea ni depende sólo de la voluntad o decisión de algún actor político en particular. Su construcción es un proceso que involucra a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía, y no se agota en la edificación de un sistema jurídico o constitucional. El Estado de derecho se expresa y realiza en la norma legal, pero también en la definición y el funcionamiento efectivo de las instituciones, así como en la cultura y las prácticas políticas de los actores.

En el Estado de derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos. Por ello, es un patrimonio común que debe ser creado, protegido y consolidado responsablemente por todos los actores políticos.

El Estado de derecho democrático está abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social.

El objetivo es destacar las características fundamentales del Estado de derecho. Para ello, he tratado de definir en términos claros los principales conceptos que dan sentido a la noción de Estado de derecho. Esta definición ha seguido dos rutas: una histórica y otra teórica, aunque vale la pena aclarar que la histórica sólo lo es en el terreno de las ideas.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, el producto más acabado del liberalismo es el Estado de Derecho, un Estado constitucional.

No podemos hablar de Estado de derecho, sin antes dar un concepto de lo que es el derecho, así tenemos que, podemos considerar el derecho como un “conjunto de normas – a las que llamaremos leyes- que rigen la actividad humana en sociedad y cuya inobservancia amerita algún tipo de sanción”.³¹ Entendiéndose a las leyes, como aquellos principios generales que señalan cuales son las conductas autorizadas o legítimas. Las llamamos normas jurídicas, distinguiéndolas de otro tipo de normas (morales, prácticas), porque su cumplimiento es obligatorio y porque suponen la existencia de un poder coercitivo que castiga su inobservancia.

³¹ Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa. Madrid, 1993. p.301.

Por lo anterior, puede decirse que el derecho es consustancial a la vida social, y que allí donde se haya desarrollado algún tipo de colectividad humana habrá aparecido también alguna forma de regulación colectiva que impone obligaciones y asigna derechos a los individuos.

Ahora bien, toda sociedad posee un sistema de normas legales que permite la convivencia ordenada de sus miembros, imaginando por supuesto que los hombres obedecen las normas sin poner objeción. Sin embargo, ahora tenemos que incluir el tema de la obligación de cumplir las leyes.

El problema de la obligación –dicen los estoicos- “explícitamente que la leyes no tenían otro antecedente que un acuerdo contractual entre los hombres que luego las obedecerían”.³² Mientras los llamados sofistas habían propuesto en su momento “que toda verdad política –incluidas, por supuesto, las leyes- surgía de una retórica cuyo objetivo último era conseguir el consentimiento de los ciudadanos, es decir, el dominio de la ley frente al ideal despótico”.³³

La definición más precisa de la noción de Estado de derecho en el pensamiento moderno está probablemente en la obra del filósofo alemán de finales del siglo XVIII Emmanuel Kant. Este pensador, fuertemente influido por Rousseau, trató de justificar a

³² Cfr. PLATÓN. Las leyes, en Obras Completas, Aguilar, Madrid, 1978; Aristóteles, La Política en Obras, Aguilar, Madrid, 1977. p. 175.

³³ LUCAS, Verdú Pablo. Estado liberal de derecho y Estado social de derecho. Salamanca, 1955. p. 8.

plenitud la fundamentación de las leyes públicas en la razón y libertad individuales.

Para Kant, lo característico de los seres humanos es que pueden ser guiados por leyes de la libertad, es decir, por principios que les permitan actuar autónomamente en términos de libre decisión y responsabilidad moral. Como él dice "Estas leyes de la libertad, a diferencia de las leyes de la naturaleza, se llaman morales. Si afectan a acciones meramente externas y a su conformidad con la ley, se llaman jurídicas; pero si exigen también que ellas mismas deban ser los fundamentos de determinación de las acciones, entonces son éticas, y se dice, por tanto, que la coincidencia con las primeras es la legalidad, la coincidencia con las segundas, la moralidad de la acción".³⁴

Aclaremos este párrafo. Para Kant, los hombres tienen la capacidad de establecer las normas que habrán de regir su vida. Cuando se trata de normas personales, que tienen que ver con el modo de conducirse en términos de lo que consideran bueno o malo, hablamos de normas morales. Pero estas normas morales no son distintas de las normas jurídicas. En realidad, ambas responden a la misma capacidad humana de auto legislar. La diferencia radica en que las normas jurídicas, aunque surgen de la moral, se expresan externamente y son aplicadas por medio de una coerción pública legítima. Por esta razón, también Kant

recurre a la idea del contrato social, pues tiene que mostrar el fundamento de la obligación ciudadana de obedecer las leyes de la sociedad. Dice Kant “lo primero que el hombre se ve obligado a decidir, si no quiere renunciar a todos los conceptos jurídicos, es el principio: es menester salir del estado de naturaleza, en el que cada uno obra a su antojo, y unirse con todos los demás”.³⁵

A diferencia de Rousseau, Kant no cree que el Estado deba tener como objetivo la felicidad de sus ciudadanos. Ésa es más bien una aspiración que cada uno de ellos debe satisfacer. Este último punto es fundamental en una concepción del Estado de derecho. Según Kant, las libertades básicas están garantizadas en un Estado que, por definición es un Estado de leyes. Por ello dice que “El derecho es la limitación de la libertad de cada uno a la condición de su concordancia con la libertad de todos, en tanto que esta concordancia sea posible según una ley universal”.³⁶

La noción de Estado de derecho, como hemos podido observar, se deriva históricamente de la tradición política y jurídica liberal. Aunque al desarrollarse este concepto en el siglo XX ha incorporado elementos adicionales a los de su estructura básica, ningún sistema legal que carezca de los requisitos mínimos exigidos por los pensadores liberales que hemos revisado podría ser un genuino Estado de derecho.

³⁴ KANT, Emmanuel. La metafísica de las costumbres. Ed. Tecnos, Madrid, 1989. p. 17.

³⁵ Ibidem. p. 141.

El liberalismo ofrece los criterios mínimos para la existencia de un Estado de derecho, es decir, los que organizan la estructura básica de un régimen político orientado a la protección de los derechos individuales elementales.

Las características generales del Estado de Derecho han sido enlistadas del siguiente modo por un destacado jurista:

- “a) Imperio de la ley: como expresión de la voluntad general;
- b) separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial;
- c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial;
- d) Derechos y libertades fundamentales”.³⁷

Podemos resumir, que los postulados fundamentales del pensamiento liberal: derechos individuales, seguridad jurídica y constitucionalismo, constituyen la base del Estado de Derecho. Para los revolucionarios franceses y americanos la protección de los derechos del hombre era el fundamento y la finalidad de las instituciones sociales. Se trataba de derechos innatos, anteriores y superiores al Estado, que los reconoce. Para asegurarlos y

³⁶ Ibidem p. 26.

³⁷ DÍAZ, Elías. Estado de derecho y sociedad democrática. Madrid, 1966. p. 18.

garantizarlos se han proclamado solemnemente en diversas declaraciones internacionales y en las cartas fundamentales de los diferentes Países.

En cuanto a la seguridad jurídica, la ley, con su carácter de igualdad y de universalidad, debe ofrecer incertidumbre a los individuos, lo que implica la posibilidad de calcular las consecuencias de sus actos respecto de otros particulares o en relación con el poder público. Las autoridades sólo podrán hacer aquello que está previsto en las leyes (principio de legalidad).

La legalidad es el principio de acuerdo con el cual todos los órganos del Estado, o sea, todos los órganos que ejercen un poder público, deben actuar dentro del ámbito de las leyes. Además, cualquier afectación de los derechos del individuo deberá estar debidamente fundada y motivada por una norma, a la vez que el afectado gozará de los medios necesarios de defensa.

“La isonomía de los griegos”³⁸ la supremacía de la ley (rule of law) de los ingleses y el Estado de Derecho (rechtstaat) de la doctrina alemana, reflejan la permanencia del principio de legalidad como regulador del buen gobierno.

El principio de legalidad se manifiesta, según Norberto Bobbio, en tres niveles:

³⁸ El Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio, el ideal griego de isonomía se refiere al principio de igualdad ante las leyes y se considera esencia de buen gobierno.

Primero.- el gobernante debe gobernar de conformidad con las leyes que le son superiores.

Segundo.- los gobernantes deben ejercer su poder mediante la promulgación de leyes generales que tiendan al bien común, y sólo excepcionalmente mediante ordenanzas y decretos; y

Tercero.- los jueces deben decidir las controversias que sean sometidas a su conocimiento de acuerdo con las prescripciones establecidas en forma de normas legislativas. La importancia del principio radica en que asegura el valor de la certeza y de la igualdad formal del Derecho.

Una vez tratadas las primeras dos premisas, proseguiremos con la tercera y más relevante: el constitucionalismo. “La definición más conocida es la que lo identifica con la división del poder o, en su formulación jurídica con la separación de poderes”.³⁹

Históricamente, el término constitución era un vocablo vacante del que se apropió el constitucionalismo en el siglo XVIII para dar la idea del gobierno de las leyes, no de los hombres, y limitado por las mismas, ya que las constituciones se han

convertido en la ley suprema de las sociedades modernas. Pero esta supremacía sólo puede ser legítima si expresa los principios fundamentales del Estado de derecho. Como ha señalado Hayek “es seguramente más oportuno considerar las constituciones como superestructuras levantadas al objeto de garantizar el mantenimiento del Estado de derecho que, como suele hacerse, atribuirles la categoría de fuente de todas las demás leyes”.⁴⁰

Después del absolutismo, y en medida en que se configuraban los grandes estados centralizados, se buscó un término que indicase la técnica capaz de controlar el ejercicio del poder estatal. “El vocablo Constitución fue adoptado no sólo porque denotaba una forma, sino también porque implicaba la limitación de la acción del gobierno”.⁴¹ Todos los pueblos ingleses, americanos y europeos pedían una Constitución, una ley fundamental, una serie de principios e instituciones teniendo como finalidad delimitar el poder arbitrario y establecer un poder limitado.

Aunque existen diversas técnicas, en todos los casos el objetivo era asegurar que los ciudadanos estuvieran protegidos y garantizados del abuso de poder. El dogma de la separación de poderes es una institución política que se ha proyectado a lo largo de la historia y del que se han ocupado varios pensadores,

³⁹ BOBBIO Norberto. Op. cit. 337.

⁴⁰ HAYEK, Friederich A. Derecho, legislación y libertad. Ed. Unión. Madrid, 1985. p. 259.

entre los que podemos mencionar a Aristóteles (384-322 a.C.), filósofo y científico griego, considerado, junto a Platón y Sócrates, como uno de los pensadores más destacados de la antigua filosofía griega y posiblemente el más influyente en el conjunto de toda la filosofía occidental.

Aristóteles, después de comparar varias leyes fundamentales de la época y de analizar al Estado-Ciudad griego, fue capaz de diferenciar la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial.

En su obra, " La Política ", afirma que, " En todo Estado hay tres partes, de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez organizadas estas tres partes, el Estado resultara bien organizado y los Estados no pueden diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. "El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial".⁴²

La asamblea general decide soberanamente en punto a la paz y a la guerra, a la celebración y ruptura de los tratados, hace

⁴¹ CFR. SARTORI, Giovanni. Op. cit. p. 19.

⁴² ARISTÓTELES. La Política. Libro VI, Capítulo XI. Espasa-Calpe. México, 1990. p. 182.

leyes, impone pena de muerte, la de destierro y confiscación y toma cuentas a los magistrados.

Finalmente, según Aristóteles, “existían ocho especies de tribunales, entre los cuales podemos mencionar a los que conocían de: las cuentas y gastos públicos; de los daños causados al Estado; los atentados contra la constitución; las demandas de indemnización y homicidio”.⁴³

Otros pensadores anteriores a Locke se ocuparon de su estudio, como Polibio, Bodino y Puffendorf. Sin embargo, en sus teorías, la clasificación de órganos y funciones obedecía a una simple división del trabajo.

No fue sino hasta las teorías de la división de poderes de Locke y Montesquieu, inspiradas en la experiencia constitucional inglesa, que la razón de la separación se debía principalmente a la necesidad de limitar el poder político a fin de evitar su abuso, y como garantía de libertad individual.

Más tarde Locke, gran teórico de la Revolución Inglesa de 1688, después de hacer un profundo estudio sobre la realidad constitucional de Inglaterra deduce que son tres los poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo. El primero, dicta las normas generales; el segundo, las realiza mediante su ejecución; y el tercero, es el encargado de la seguridad y de los asuntos exteriores.

Locke le otorga al poder legislativo el carácter de poder máximo y supremo y afirma que la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento de este poder. Sin embargo, advierte, la ley natural subsiste como norma eterna de todos los hombres, sin exceptuar a los legisladores. “Asimismo, tiene la idea, partiendo de la base de la fragilidad humana, de que si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran el poder de ejecutarlas, podrían tener un interés distinto y contrario al fin de la sociedad y consecuentemente del Estado “.44

Llega a Inglaterra Charles de Secondat, el barón de Montesquieu. Para entonces ya había sido promulgada el Acta de Establecimiento de 1700 en la que se plasmaba la preocupación por la independencia de los Jueces, así, a diferencia de Locke que había ignorado la situación que guardaban los Jueces, Montesquieu, aunque todavía calificándolos como un poder casi nulo, la toma en consideración. En su obra " Del Espíritu de las Leyes ", hace el planteamiento medular del principio de separación de poderes. “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe

⁴³ Idem.

⁴⁴ CFR. LOCKE. Ensayo sobre el Gobierno civil. Capítulo XII. Ediciones Guernika. México, 1993. pp. 135 y ss.

o jefe de Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo de Estado".⁴⁵

Más aún, en la misma obra establece "que para que no se pueda abusar del poder es preciso que por disposición de las cosas, el poder detenga al poder. Todo estaría perdido, si el mismo hombre o cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer leyes, ejecutarlas y juzgar".⁴⁶

Estaría perdido porque no habría libertad, como tampoco la habría si el poder judicial no estuviera separado del poder ejecutivo del legislativo.

Después de la afirmación de este principio, Montesquieu introduce a la técnica de separación de poderes, la división del poder legislativo entre las clases o estamentos (capas) medievales del reino. Así, teoriza respecto de un gobierno equilibrado en el que los distintos órganos, en un sistema de pesos y contrapesos, realizan un equilibrio constitucional capaz de obstaculizar la afirmación del poder absoluto.

⁴⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de. Op. cit. Libro XI, Capítulo VI. p. 115.

⁴⁶ Idem.

A pesar de la trascendencia del principio ideado por Montesquieu, su doctrina ha tenido que enfrentar algunas críticas. “Se ha dicho que el Barón incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica”.⁴⁷

Asimismo, se alega en su doctrina, que tal rigidez en la separación de los poderes, no corresponde a la realidad inglesa, en la que la función legislativa pertenecía al " rey en parlamento ", lo que expresaba una cierta colaboración de los poderes.

A partir de Kant y Rousseau, se conforma la tendencia entre los pensadores de atenuar la separación de los poderes, Kant en su " fundamentación metafísica de las costumbres ", afirma que las distintas funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) son, “condiciones esenciales de la formación de Estado, de la constitución”.

Para él estos tres poderes deben ser autónomos e independientes en su propia esfera, ejercidos por personas distintas, y juntos coordinados en una recíproca subordinación. Desde 1776, todos los documentos constitucionales de Europa continental y de América, acogen el principio de separación de poderes y equilibrio constitucional como elemento esencial de su organización, en este sentido, recordemos que la Declaración de

⁴⁷ V. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 216.

Independencia de los Estados Unidos de América,⁴⁸ resultado de la guerra de independencia de las colonias inglesas de Norteamérica, establecía como verdades evidentes que “todos los hombres nacen iguales y que su creador los ha dotado de ciertos derechos inalienables entre los que se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; Los gobiernos son instituidos para asegurar estos derechos, que su poder deriva del consentimiento del gobernado y que un gobierno que pretenda destruir estos derechos puede ser abolido por el pueblo.

Otro documento al que podemos hacer referencia es a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,⁴⁹ que expresaba las convicciones políticas que guiaron la primera etapa de la Revolución Francesa, defendía la soberanía popular y garantizaba los derechos individuales de libertad, igualdad y propiedad. Ambas fueron, en ese sentido, aspiraciones colectivas encauzadas por un movimiento político y plasmado en manifiestos de claro tono liberal.

Como puede observarse, el principio de separación de poderes se refiere, no sólo a la división de poderes o de las funciones, sino a la coordinación de los mismos tendiente a alcanzar su equilibrio, en beneficio de la libertad de los individuos. Hoy en día, para encontrar una garantía contra el

⁴⁸ V. Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América.

⁴⁹ V. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

poder arbitrario, para tutelar los derechos del ciudadano, es necesario dirigirse por tanto a la función judicial, única capaz de velar por la supremacía de la Ley sobre el gobierno.

2.EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

SUMARIO: 2.1. EL PENSAMIENTO LIBERAL Y LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO (1824/1857/1917). 2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. 2.3. LA INEFICACIA DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LA DEBILIDAD DEL PODER JUDICIAL

2.1. EL PENSAMIENTO LIBERAL Y LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN PODERES EN MÉXICO (1824/1857/1917)

El principio de separación de poderes ha devenido de uno de los temas recurrentes y de mayor relevancia de la historia nacional y extranjera, en razón de la enorme trascendencia del ejercicio de las facultades conferidas a los llamados poderes constituidos.

Adentrarnos a un tema de tal naturaleza, del que intentaremos abordar con profundidad, se torna, en una tarea difícil, considerando a aquellos que entregan su tiempo y

dedicación al estudio profundo de nuestro pasado y que nos permiten explicarnos nuestro presente.

El entendimiento de lo que es la división de poderes en los Estados Unidos Mexicanos remonta necesariamente al pensamiento sociopolítico liberal de los siglos XVII y XVIII tiempo al que se le ha llamado Siglo de las Luces, dado que en el quehacer de la teoría política se hace toda una reflexión del estado natural de los seres humanos, a partir del cual surgen las formas de reunión social y del pacto social.

Aunque el concepto de la separación de poderes como lo conocemos y como hoy se practica en la forma de gobierno republicana ⁵⁰ solo ha sido tratado específicamente por Montesquieu, es importante retomar a John Locke como uno de los representantes del jusnaturalismo para comprender lo que son las formas de gobierno y en ellas la separación de poderes que se ejerce. Asimismo, la mención de Rousseau es importante ya que de ella se derivan los conceptos de soberanía y de voluntad general que son la base de la elección representativa del tipo de gobierno republicano.

En este sentido, recordemos a los grandes pensadores más reconocidos que abarcaron este principio con gran responsabilidad de análisis. Así tenemos a: “John Locke, filósofo

⁵⁰ Cabe mencionar que en los Estados Unidos Mexicanos la forma de gobierno constituida es la de una república representativa, democrática, laica y federal. (ver. Artículo 40 constitucional).

Ingles (1632-1704) autor del Ensayo sobre el Gobierno Civil del cual basaron sus ideas los pensadores que dieron cuerpo a la Revolución Americana de 1776 y máximo representante de la doctrina filosófica del empirismo. Locke criticó en sus dos Tratados sobre el gobierno civil (1690) la teoría del derecho divino de los reyes y la naturaleza del Estado tal y como fue concebido por el filósofo y teórico político inglés Thomas Hobbes. Afirmaba que la soberanía no reside en el Estado sino en la población, y que el Estado es supremo pero sólo si respeta la ley civil y la ley natural. Mantuvo más tarde que la revolución no sólo era un derecho, sino, a menudo, una obligación, y abogó por un sistema de control y equilibrio en el gobierno, que tenía que tener tres ramas, siendo el poder legislativo más importante que el ejecutivo o el judicial. También creía en la libertad religiosa y en la separación de la Iglesia y el Estado”.⁵¹“Charles-Louis de Montesquieu (1689-1755), escritor y jurista francés nacido en el castillo de La Brède y conocido universalmente por sus Cartas persas y El espíritu de las leyes. Su obra maestra es El espíritu de las leyes (1748), que figura entre las tres obras principales de la Teoría política.

En ella el autor analiza las tres principales formas de gobierno (república, monarquía y despotismo) y establece las relaciones que existen entre las áreas geográficas y climáticas y

⁵¹ Ver Enciclopedia Encarta 2016.

las circunstancias generales y las formas de gobierno que se producen. Sostiene también que debe darse una separación y un equilibrio entre los distintos poderes a fin de garantizar los derechos y las libertades individuales”.⁵²

Es importante señalar, que Montesquieu es el autor de la tesis mas difundida relativa a la división de poderes, y también de las más aceptadas en las prácticas políticas de la época contemporánea.

“Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), filósofo, teórico político y social, músico y botánico francés, uno de los escritores más elocuentes de la Ilustración. En su famoso tratado político El contrato social o Principios de derecho político (1762), expuso sus argumentos sobre libertad civil y contribuyó a la posterior fundamentación y base ideológica de la Revolución Francesa, al defender la supremacía de la voluntad popular frente al derecho divino”.⁵³

Si bien es cierto que el pensamiento de Rousseau no fue específico en cuanto a la división de poderes, aunque si lo trata, son los conceptos de libertad, soberanía y voluntad general, mismos que fueron rescatados por aquellos que han hecho leyes constitucionales para el México Independiente.

⁵² Ver Enciclopedia Encarta 2016.

⁵³ Ver Enciclopedia Encarta 2016.

Como puede observarse, la separación de poderes constituye uno de los ejes fundamentales del pensamiento liberal. En el presente apartado estudiaremos la recepción de esas ideas liberales en nuestro país y su incorporación, específicamente en lo relativo al principio de división de poderes, en el ordenamiento jurídico mexicano. Concretamente haremos referencia a las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917.

“El liberalismo mexicano nace junto con la nación mexicana. Surge, se estructura y se forma del desarrollo de México. Toma de él sus problemas y características. Es el liberalismo el origen de nuestras instituciones”, afirma Jesús Reyes Heróles.

No es sino hasta 1808, según Reyes Heróles, cuando se exterioriza la recepción de ideas liberales en nuestro país. Varios testimonios (Lorenzo de Zavala, Humboldt, José María Luis Mora y Alaman) apoyan esta opinión.

Más tarde, en 1820, se instalan en León, España, las Cortes Generales y Extraordinarias. Son estas las que se encargan de diseminar las semillas de la libertad pública en la metrópoli y en las colonias, que eran acogidas principalmente por los curas y los abogados.

En la Constitución de Apatzingán es la materialización del liberalismo, en contraste con la lucha de 1808 y 1810 por la independencia, disimulada en cuanto a que no dejaba ver el espíritu liberal que la animaba; el decreto de Apatzingán, después

de las declaraciones liberales españolas en Cádiz, representa una manifestación directa de la ideología liberal mexicana. Aunque este documento no tuvo vigencia jurídica, ideológicamente sí persistió.

La tendencia representada por Morelos (concretada en los Sentimientos de la Nación de 1813), dentro del movimiento insurgente, prevaleció en la Constitución de Apatzingán. Se impuso incluso a los Elementos Constitucionales de Ignacio Rayón, quien más tarde censuro su propio proyecto, que entre otras cosas contenía: la intolerancia religiosa, la idea de que la soberanía dimanaba del pueblo pero residía en la persona del rey Fernando VII, la división de poderes, la libertad restringida de imprenta y la inviolabilidad del domicilio. Vale la pena resaltar el punto consagrado por I. Rayón de la división de poderes por la importancia que tiene para este trabajo. Su documento establece:

Artículo 21.- Aunque los tres poderes; legislativo, ejecutivo y judicial, sean propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo. Como se puede observar, era el legislativo el centro de equilibrio entre los poderes.

Los Sentimientos de la Nación además de consignar: la independencia, la soberanía del pueblo, el nacionalismo, la

libertad personal e igualdad, la generalidad de la ley y la identificación de la patria con el liberalismo, contiene el principio de separación de poderes:

Artículo 5.- "... dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial... ".

La declaración de Apatzingán además de retomar algunas ideas y conceptos de los documentos citados anteriormente, establece un cuadro de libertades y derechos individuales expresados con bastante rigor, desarrolla con mayor amplitud el principio de separación de poderes. En sus artículos 11 y 12 respectivamente, establece que son tres las atribuciones de la soberanía:

- a) la facultad de dictar leyes,
- b) la facultad de hacerlas ejecutar y,
- c) la facultad de aplicarlas a los casos particulares y que estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Las ideas liberales y democráticas de la Constitución de Apatzingán provienen de la doctrina general de la Revolución

Francesa, y de sus modelos jurídicos; las constituciones francesas de 1793 y 1795 y muy secundariamente la Constitución de Cádiz.

Es importante destacar que la restauración de Cádiz en marzo de 1820 y la consecuente libertad de imprenta dieron lugar a una creciente euforia sobre diversos temas constitucionales. Esta a su vez, se tradujo en la publicación de numerosos folletos (la folletería tenía una tendencia optimista, es decir, veía en el texto constitucional la suprema panacea).

Algunos encuentran en la restauración de la Constitución de Cádiz la justificación de los movimientos mexicanos anteriores a la independencia; para otros, esto hace posible la independencia; unos más luchan por la independencia para evitar la llegada del liberalismo proveniente de España; y otros más que creen que la llegada del liberalismo hace innecesaria la independencia. El liberalismo y el constitucionalismo en concreto, se dejan ver claramente en las ideas pregonadas por la folletería.

Una vez discutida la recepción de las ideas liberales en la folletería y literatura de 1820, analizaremos su admisión, pero esta vez en las labores legislativas que se desarrollaron de 1822 a 1824.

Desde el inicio de las labores legislativas, que se desarrollaron de 1812 a 1824, imperan en nuestro país los principios de liberalismo y democracia. La idea es la democrática,

de soberanía popular, concibiendo al Estado cómo representante de la sociedad y admitiendo la división de poderes. Las discusiones que se llevan a cabo en la sesiones del Congreso Constituyente de 1822 ilustran la recepción de ideas liberales.

La soberanía popular y el carácter representativo del Congreso dentro del sentido democrático igualitario conducen a los legisladores a afirmar, de nuevo la supremacía del Congreso, y a asignarles al poder ejecutivo y al judicial el carácter de poderes derivados del legislativo. En cuanto a la rigidez del principio de división de poderes, en el Congreso se discutió “el peligro de que las leyes se acordasen en el Congreso a insinuaciones del Gobierno, ya que resultaría la nulidad de la división de poderes”.²⁴

La rigidez en la separación, la estricta división de los poderes y los frenos al posible abuso del poder ejecutivo son consignados en el Acta de 1824. Establece:

Artículo 9.- El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

²⁴ REYES Heróles, Jesús. Liberalismo Mexicano. Tomo I, Los orígenes. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1995. p. 245.

Por su parte, en la exposición de motivos de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se expresa cómo uno de los objetos a que se aspiraba era el de: crear un gobierno firme y liberal, asegurar al poder judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni menos preste seguridades al crimen.

Artículo 6.- Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y federal.

Así, el Supremo Poder de la Federación es uno, lo que se divide es su ejercicio. Igualmente incluye un capítulo en el que además de asignar las atribuciones, establece las " restricciones " a las facultades del presidente, con el objeto de evitar un posible abuso del Ejecutivo. Finalmente dispone:

Artículo 171.- Jamás se podrá reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la división de los Poderes Supremos de la Federación y de los Estados.

Con lo anterior, los legisladores buscan imprimir a este principio el carácter de fundamental para la vida del Estado Mexicano y garantizar su permanencia en el tiempo.

Si bien en México el Supremo Poder de la Federación se ha dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esta fórmula sufrió una alteración en las Bases Constitucionales de 1835, al ser creado el Supremo Poder Conservador. Este último constituiría el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar el límite de sus atribuciones.

En cuanto a la Constitución de 1857, esta reproduce en su artículo 50, el artículo 9 del Acta Constitutiva relativa a la división de poderes, además adopta un régimen presidencial matizado con tintes parlamentarios:

Se deposita el Ejecutivo en un Presidente de la República subordinado teóricamente al Congreso Federal, compuesto únicamente por la Cámara de Diputados. Se establece la elección indirecta en primer grado del Presidente, se deroga el veto presidencial, se establece el refrendo ministerial (Art. 88), se impone la obligación a los secretarios de informar al Congreso (Art. 89) y se restringe el otorgamiento de facultades delegadas al Ejecutivo para los casos de situaciones de emergencia y de suspensión de garantías previstos en el artículo 29.

Se introduce la institución del Juicio de Amparo (Art.101) que llegó a dotar de una cierta preeminencia al Poder Judicial

Federal sobre los otros dos poderes. Décadas más tarde, con vista a la creación de una nueva Constitución, en 1916 se instala el Congreso Constituyente. “El primer jefe, Venustiano Carranza, dirige un mensaje ante la Asamblea”.⁵⁴ En él se refiere al proyecto de Constitución reformada que propone y evalúa el grado de eficacia en el cumplimiento de los preceptos de la Constitución de 1857.

La importancia de este mensaje radica en que las ideas que contiene constituyen el espíritu que anima tanto el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe como la Constitución misma de 1917.

En cuanto al principio de división de poderes y su equilibrio, afirma que “ no había tenido cumplimiento el principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo había estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegar al grado de manifestar el desprecio a la ley suprema dándose sin el menor obstáculo al Jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho

⁵⁴ Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente, 1916. En Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1992. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 745.

quedo reducido a delegar facultades y aprobar después o ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de reprobarse, sino al menos de que se hiciese observación alguna".⁵⁵ En cuanto al objeto que persigue el principio de división de poderes, Carranza agrega que: "esta obedece a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere".⁵⁶

También propone una reforma de gran importancia y trascendencia: "la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial".⁵⁷ Advierte que el Poder Legislativo, por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en los otros dos poderes, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permiten estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo.

Hace una crítica a los Constituyentes de 1857 por haberle restado prestigio al Ejecutivo, haciendo mediata su elección. Y manifiesta que las reformas que propone " coronaran la obra de las conquistas de la Revolución"⁵⁸: elección directa del presidente y la no-reelección. Como podemos ver, se pretende fortalecer substancialmente al ejecutivo, restando al legislativo, las facultades de que había gozado hasta entonces, derivadas de la

⁵⁵ Ibidem. p. 747.

⁵⁶ Idem.

Constitución de 1857. Finalmente, después de varios meses de intensas labores legislativas, la Constitución de 1917 es promulgada el 5 de febrero de ese año.

El artículo 49 del texto Constitucional mexicano consagra la división de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial conforme a la tradición de los artículos 9 y 50 del Acta Constitutiva de 1824 y de la Constitución de 1857. En este precepto se prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación y el que se deposite el Legislativo en un sólo individuo, con la salvedad de que se concedan facultades extraordinarias al Ejecutivo en los términos del artículo 29 Constitucional. En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra, según el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, un principio de división de poderes flexible, dentro del cual cobra vida la coordinación entre los poderes tendiendo teóricamente hacia su equilibrio. La colaboración se da principalmente por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son propias de ese poder, sino de alguno de los otros dos.

⁵⁷ Ibidem. p. 763.

⁵⁸ Idem.

La Constitución del 17 no sólo consagró la división de poderes (artículo 49) y la forma de gobierno presidencial sino que, además, estableció los mecanismos constitucionales de fortalecimiento y preeminencia del Ejecutivo Federal y ciertas modalidades en las facultades del Poder Legislativo y el Poder Judicial; así tenemos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se alberga la forma de gobierno republicana, la división de poderes que, en la actualidad (2016), tiene el sistema político mexicano. En consecuencia, se pretende explicitar en quien se deposita cada poder, cuáles son sus obligaciones y la atribución de facultades que se les otorga constitucionalmente.

La Soberanía nacional y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran contempladas en el Título Segundo, Capítulo I de nuestra Carta Magna:

Artículo 39.- “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 tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.⁵⁹

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2016.

Artículo 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.⁶⁰

La división de poderes del sistema político mexicano se asienta en el Título tercero, Capítulo I, Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos intitulado “De la División de Poderes que a la letra dice:

Artículo 49.- “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más personas de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.⁶¹

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2016.

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2016.

Actualmente, como se puede observar, la Constitución Mexicana prevé la colaboración entre los poderes. Sin embargo, en lo referente al control recíproco de los unos sobre los otros a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad, nuestra Carta Magna otorga una incuestionable preeminencia al ejecutivo.

2.2. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 Y EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

La existencia del “sistema presidencial mexicano” constituye junto con la de un partido político predominante, una de las piezas más importantes del sistema político mexicano y, más aún, considero que los grandes problemas que enfrenta nuestro país hoy en día no pudieron haber surgido de la nada, sino más bien son el producto del sistema de gobierno bajo el cual hemos vivido durante las últimas décadas.

En este punto se pretende plasmar, con la mayor claridad posible, cual es la situación que guarda el sistema presidencial mexicano e incluso cuáles son sus posibles perspectivas a futuro; sin embargo hablar de los sistemas de gobierno que existen hoy en día es prácticamente imposible, si antes no recordamos a uno de los pensadores más grandes que ha dado la humanidad: Montesquieu, quien junto con otros pensadores como Diderot, Voltaire y Rousseau, han sido la base ideológica de las principales revoluciones sufridas en todo el mundo.

En la actualidad, no encontramos a ningún autor de Derecho Constitucional que no se refiera al elemento de la división de poderes como algo imprescindible para lograr la democracia.

Siguiendo con este orden de ideas, podemos decir que a pesar de que tanto nuestro país, así como varios de América, de

Europa y en general de todo el mundo han adoptado el principio de la división de poderes, planteado por Montesquieu, éste ha tenido como único objetivo facilitar el ejercicio de los órganos que conforman el Estado, en la realización de sus múltiples funciones y evitar con ello los abusos y los excesos en perjuicio de los gobernados, situación que en la práctica nos demuestra que dicha división no ha sido real, ya que los poderes del Estado no tienen exclusividad en cuanto a sus funciones en la actualidad, sino que más bien existe entre ellos una relación que particularmente se entabla entre los poderes ejecutivo y legislativo, es decir, son diferentes las relaciones que pueden darse entre ellos; así tenemos que el Poder Ejecutivo tiene mando a través de la fuerza material, ya que dispone del ejército nacional y de otros cuerpos armados, el Poder Legislativo tiene mando a través de la ley, porque su función es crearla, por lo que se refiere al Poder Judicial, este poder es diferente, puesto que carece de mando, ya que no dispone de la fuerza material, ni tiene como función crear las leyes; sin embargo este poder en el Juicio de Amparo desempeña una labor muy importante, cuando se coloca por encima de los otros dos poderes para cuestionar sus actos arbitrarios e invalidarlos, logrando con ello la restitución de dos cosas importantes dentro de la esfera jurídica de los gobernados, la legalidad de la Constitución y las garantías violadas en perjuicio de los gobernados.

Conforme a lo antes mencionado, podemos afirmar que la relación entre los poderes federales es más intensa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, siendo precisamente en virtud de ésta que se da el nacimiento de los dos principales sistemas de gobierno que existen en el mundo; así, será un sistema presidencial si el Poder Ejecutivo somete al legislativo o, en cambio, será un sistema parlamentario si el Poder Legislativo somete al ejecutivo. En opinión de Jorge Carpizo, un sistema de gobierno es la “existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país”.⁶²

En la actualidad existen en el mundo principalmente dos regímenes de gobierno, el parlamentario y el presidencialista, los cuales han sido adoptados por la mayoría de los países, imprimiéndoles características propias de acuerdo a su situación política, económica, social y cultural.

El sistema parlamentario se define como la “institución política compuesta generalmente por una o dos cámaras o asambleas, que suele ejercer el poder legislativo en un Estado. Su significado inicial era el de un lugar en el que se habla;

⁶² CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, UNAM 1973. p. 345.

etimológicamente el término deriva del verbo francés parler ('hablar'). En la práctica, deliberar es sólo una de las funciones que realiza un Parlamento, y en el presente no la más importante".⁶³ Mientras que el sistema presidencial lo podemos definir como "aquellos regímenes de gobierno en los cuales el presidente de la república tiene una actuación libre e independiente frente a las cámaras, es un sistema de organización política, en el que el presidente de la república es también jefe de gobierno".⁶⁴

El primer antecedente del sistema presidencial lo encontramos en la Constitución Norteamericana de 1787. Esta ley vino a configurar un nuevo tipo de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dando como resultado la existencia del régimen presidencial; es por esta razón que se ha considerado que la Constitución Norteamericana estructura el sistema presidencial clásico o puro.

Así los principales antecedentes y fuentes que conformaron la base de los constituyentes norteamericanos fueron el derecho público inglés, ya que trataron de imitar el sistema monárquico de Inglaterra, deformándolo, la Constitución de Nueva Cork de 1777 y la de Massachussets de 1789, que ya configuraban ejecutivos independientes y las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone.

⁶³ Ver Enciclopedia Encarta 2016.

⁶⁴ Ver Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ed. Readers Digest. p. 2842.

Es por todo esto que la nueva forma de gobierno presidencial nació de una manera completamente casual, pues cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin sino que, al tratar de precisar ciertos objetivos, se ha conseguido la creación de una nueva institución nueva.

Luego de conocer dicho antecedente, podemos deducir fácil y lógicamente cuál es el sistema que adoptó nuestro país, así como la mayoría de los países latinoamericanos, concluyendo con esto que todos los gobiernos implantados en Latinoamérica se han inspirado en el modelo americano, “debido a que en los Estados Unidos de América se creó, y porque ahí ha funcionado bien”.⁶⁵ El éxito del régimen presidencial americano hay que relacionarlo también con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política. Pero ese sistema, trasladado a un medio diferente, tanto en el aspecto físico como moral, ha dado resultados muy diferentes, ya que el régimen presidencial hay que analizarlo en la perspectiva jurídico político-social del país en cuestión.

Para finalizar, me permitiré transcribir de manera textual las palabras de Carlos Fuentes en su artículo la revolución federalista “De hecho, como todos sabemos, el poder del presidencialismo mexicano ha monopolizado y extendido dichas

facultades, hasta convertir al Ejecutivo Federal en distribuidor de facto de los recursos fiscales, al grado de que están en sus manos el 95% de los recursos recibidos por el Estado y que, de cada peso fiscal, 80 centavos los toma la federación, sólo 16 centavos las entidades federativas y apenas 4 centavos los municipios. Si a esto añadimos la bajísima recaudación fiscal del Estado Mexicano (apenas el 12% del producto interno bruto, comparado con el 37% en Brasil) los propios poderes y metapoderes del Estado Nacional y del Poder Ejecutivo se subsumen en un profundo desequilibrio entre las finanzas federales, estatales y municipales”.⁶⁶ También afirma que “hoy, la merma del antiguo presidencialismo le impone al país una obligación: Acotar el Ejecutivo, pero no ejecutar al Ejecutivo”.⁶⁷

Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones, de acuerdo con las reformas y la costumbre, conformándose un régimen con características propias.

Son diversos los antecedentes que registra el presidencialismo mexicano a lo largo de su historia. “El amplísimo

⁶⁵ CARPIZO Jorge, El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI. México, 1996. p. 16.

poder del Presidente proviene no sólo de las facultades que le han otorgado las leyes, sino de otras fuentes. Dos de ellas destacan por su importancia y trascendencia histórica: la herencia prehispánica y virreinal, caracterizada por la concentración del poder en una sola persona, y la geografía nacional, en donde los poderes de mandato han estado tradicionalmente asentados en el Distrito Federal”.⁶⁶

Esta perspectiva es importante, si consideramos a la concentración y a la centralización del poder, cómo una de las principales características de esta forma de gobernar, sin embargo, estos antecedentes citados no son lo suficiente ilustrativos para poder afirmar que el presidencialismo post-revolucionario encuentra en ellos su mejor justificación. Su fundamento más sólido es un factor de carácter político, legitimado por un ordenamiento constitucional que regula su comportamiento actual.

“El régimen que sucedió al movimiento armado de 1910 tuvo la necesidad de encontrar un sistema que estabilizara y posteriormente institucionalizara el ejercicio del poder público del Estado, garantizando con ello, la permanencia en el poder del grupo gobernante y la reconstrucción nacional de una forma pacífica y civilizada. A nuestros constituyentes les pareció que no

⁶⁶ Este artículo puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.mural.com/editoriales/nacional/351968/>. Con fecha de publicación del 23/02/2004.

⁶⁷ Idem.

bastaban las facultades ordinarias previstas en el artículo 89 para instituir una presidencia verdaderamente fuerte”.⁶⁹

La idea de un presidencialismo fuerte es originaria de los Estados Unidos de América y era de uso común entre los porfiristas que se abocaban a la tarea de legitimar la dictadura del General Díaz. Resulta paradójico el punto de vista de Don Emilio Rabasa, es decir, su clara filiación porfirista y su distancia con la postura revolucionaria, haya influido fuertemente en el Congreso Constituyente. Este último buscaba liberar al ejecutivo de cualquier atadura que le pudiesen imponer los otros dos poderes de la unión, en especial el legislativo.

Formalmente el presidencialismo post-revolucionario se encuentra en la Constitución de 1917. Es en esta ley donde se establecen los criterios que estructuran el amplísimo poder legal y político del titular del Ejecutivo Federal. Fueron los acontecimientos y tal vez las presiones tanto internacionales como nacionales fundamentalmente, que influyeron en el Constituyente, fueron la preocupación de legitimar constitucionalmente al presidencialismo mexicano.

En el discurso inaugural que instalaba el proceso constituyente, El Presidente Carranza advertía, que la forma de gobierno que más le convenía a México era una de corte

⁶⁸ COSSÍO Villegas, Daniel. El Sistema político mexicano. Ed. Siglo XXI. México, 1972. p. 24.

⁶⁹ CORDOVA, Arnaldo. La Revolución y el Estado Mexicano. Colección Problemas de México. Ediciones Era. México, 1989. p. 271.

presidencial y no tanto parlamentario: “El régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los países latinoamericanos en que ha sido adoptado. Para mí, la prueba más palpable de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos de América que tienen el sistema de presidente personal, no le conceden el valor práctico de ninguna especie”.⁷⁰

El Presidente Carranza, procuró persuadir al Congreso Constituyente para que votara y apoyara el paquete de reforma que contenía la instauración de una presidencia fuerte, un Poder Ejecutivo autónomo y libre del Poder Legislativo.

En esencia, pretendía modificar las limitaciones que le imponía la Constitución de 1857. Se logró dicho propósito, pero éste precedente marcó el inicio de un sistema en donde no existe una verdadera y real división de poderes, sino un poder que centraliza y concentra demasiadas funciones en una persona y en una institución. Esta decisión del Constituyente resultó, en los hechos en un sistema presidencial que no tiene contrapesos ni limitaciones al exagerado cúmulo de atribuciones que le brinda la misma ley.

Sólo dos legisladores constituyentes, vieron con demasiado recelo la implantación de este sistema: Manjarrez y Pastrana.

⁷⁰ Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Edición para el 50° Aniversario de la Revolución Mexicana. México, 1960. p. 397.

Dichos diputados llamaron la atención de la asamblea al comentar que, con la aprobación de la reforma propuesta por el Presidente Carranza, se estaba legalizando una dictadura a futuro que terminaría por absorber las funciones de los otros dos Poderes: “El Ejecutivo tiene toda clase de facultades; y esto, ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador, y esto no debe ser”.⁷¹

Tiene razón Cossío Villegas al haber escrito que “La Constitución de 1917 creó un Ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas facultades amplias de que goza en México el Presidente de la República”.⁷² Esta afirmación, ha sido reconocida por la mayoría de autores que han escrito sobre el mismo tema, como una de las principales fuentes de poder con la que el titular del ejecutivo actúa en las diversas actividades que tiene asignadas.

El artículo 80 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.⁷³

⁷¹ Ibidem. p. 603.

⁷² COSSÍO Villegas, Daniel. Op. cit. p. 23.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2016.

Este individuo será elegido de manera directa por todos los ciudadanos mexicanos como lo dicta el artículo 81 de nuestra Carta Magna:

Artículo 81.- “La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.⁷⁴

Es de suma importancia mencionar que el Poder Ejecutivo Federal ejerce el poder de la Administración Pública, por lo que si bien está representado por un solo individuo, éste se apoya en los Secretarios de Estado o Secretarios de Despacho que son los que se encargan de administrar de forma específica y a nivel federal encargos, todos aquellos que los artículos 3°, 27, 123 y 130 constitucionales mencionan como propiedad e incumbencia de la Nación. Por lo anterior, es que se entiende al Poder Ejecutivo como el ejercicio de actos administrativos cuyo espíritu recae en el artículo 87 constitucional.

Artículo 87.- “El Presidente, al tomar posesión de su cargo presentará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande”.⁷⁵

Los requisitos que un individuo debe cubrir para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se albergan en el artículo 82 Constitucional que dice:

Artículo 82.- “Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o de madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección:
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2016.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2016.

- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.⁷⁶

Es en el artículo 89 de nuestra Constitución, donde se establecen las facultades del Presidente de la República, sin embargo, sólo se mencionan los actos administrativos de su ejercicio, tales como: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la unión, nombrar y remover a los secretarios de despacho, nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; Nombrar a los coroneles y oficiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Armada; Disponer de la Fuerza Armada, Disponer de la Guardia Nacional; Declarar la guerra; Designar al Procurador General de la República; Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales; Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; Facilitar al Poder Judicial

los auxilios que necesite; Habilitar y designar al territorio de puertos y aduanas; Conceder indultos a reos; Conceder privilegios; Presentar la terna al Senado, para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros que especifique la Carta Magna. Cabe preguntarse a que se refiere con actos administrativos; “El acto administrativo es el que realiza la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad”.⁷⁷ Ahora bien, la función principal del Poder Ejecutivo, es ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Tal ejecución consiste en la realización de todos los actos necesarios para concretar las leyes, los cuales se denominan actos administrativos. Los actos administrativos infieren una función administrativa, misma que se entiende por la actividad perteneciente por naturaleza al Poder Ejecutivo, que se realiza bajo el orden ejecutivo y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2016.

⁷⁷ Ver. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. Porrúa. México, 1996.

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, sino que es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete en los casos particulares, que la actualice determinado el momento, modos y circunstancias de su aplicación.

Para este propósito, la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esta determinación particular o subjetiva de la ley.

El Poder Ejecutivo es unitario, sólo en el Presidente de la república recae el Poder Ejecutivo, sin embargo, para ejecutar la ley y manejar aspectos tan disímolos, numerosos e importantes, el titular del Ejecutivo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos.

La Constitución denomina secretarios de despacho a los secretarios de Estado. En la práctica se les conoce como secretarios de Estado y son nombrados y removidos por el Ejecutivo, según la facultad de atribuciones que la Constitución le atribuye. Tales secretarios conforman lo que en la práctica se conoce como gabinete presidencial, que son los colaboradores del Presidente de la República. El Ejecutivo y sus colaboradores conformarán lo que se llama Administración Pública Federal de conformidad con el artículo 90 de la Constitución mexicana.

Las facultades legislativas del Ejecutivo mexicano se establecen en dos artículos específicos: el artículo 29, respecto a la suspensión de las garantías individuales y el artículo 131, párrafo segundo, adicionado el 28 de marzo de 1951, donde se otorga al Ejecutivo la facultad para legislar en materia de impuestos, referida al comercio exterior, con el firme propósito de regular la economía nacional, siempre que el Congreso haga la debida delegación, como a continuación se presenta:

Artículo 131.- El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Estas facultades se otorgaron al Poder Ejecutivo a fin de dotarlo de un instrumento necesario para decretar el aumento o disminución de impuestos a los productos de importación o exportación, según lo impongan las necesidades económicas del momento, pues actualmente, existe una gran dependencia de carácter comercial entre los Estados con los que se tiene tratados internacionales.

Los artículos 29 y 131 constitucionales son merecedores de consideración, ya que en el caso del primero, cuida de la supervivencia misma de la nación, cuando ésta se halla en peligro por causas de invasión, perturbación grave de la paz pública o peligro para la sociedad y el segundo se cuida el mantenimiento adecuado de su economía nacional e internacional, situaciones en las que el Congreso puede facultar al Ejecutivo para legislar, dando por consecuencia, que se reúnan excepcionalmente dos poderes en un solo individuo.

En este sentido, Jaime Cárdenas hace una clasificación de las atribuciones del Presidente de la República, dividiéndolas en constitucionales, legislativas, jurisdiccionales y judiciales, ejecutivas y federales, por lo que retomaremos su obra "Una Constitución para la Democracia", donde se señalan las excesivas facultades de las que goza el Poder Ejecutivo en nuestro país, así tenemos: facultades legislativas, atribuciones jurisdiccionales y judiciales, atribuciones ejecutivas y facultades federales.

A) ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

Uno de los rasgos más presidencialistas en México, está en la potestad del Ejecutivo para crear o vetar normas jurídicas. Tiene el derecho de iniciar leyes con un “privilegio especial”⁷⁸ y legisla de una manera autónoma en las siguientes materias, emite reglamentos (Art. 89, fracción I), determina medidas sobre salubridad y medio ambiente (Art. 73, fracción XVI), regula las materias de Comercio Exterior (Art. 131), de subsidios (Art. 28 último párrafo) y habilita puertos y establece aduanas (Art. 89 fracción XIII) Constitucionales.

Es casi un legislador autónomo en cuanto a las amplias atribuciones del Ejecutivo en materia de tratados (Art. 89, fracción X y 133, frac. I), suspensión de garantías (Arts. 29, 49 y 73 XXX) y la exclusividad en la iniciativa del presupuesto y de las leyes de ingresos así como los poderes del Ejecutivo respecto a la Cámara de Diputados en la respectiva conformación de estas normas (Art. 74 IV). Además, el titular del Ejecutivo goza de tres tipos de veto: “negarse a firmar una ley, imposibilitándola para que entre en vigor “;⁷⁹ oponerse respecto de temas particulares de

⁷⁸ CÁRDENAS García, Jaime. Una Constitución para la Democracia. UNAM. México, 1996. p. 63. El autor establece que: las iniciativas presentadas por el presidente... pasaran desde luego a comisión... las que presenten los diputados y senadores, se sujetaran a los trámites que designe el Reglamento de los Debates.

⁷⁹ Aunque el art. 72 de la Constitución impone la obligación al Presidente de publicar las leyes, no existe ningún tipo de responsabilidad ni de sanción para el caso de que no cumpla con este deber.

una ley; y rechazar una ley en su totalidad sin poder hacer modificaciones parciales.

Representa un reto fuerte al requerirse una mayoría de dos terceras partes del total de los legisladores en cada Cámara para superarlo. El ejercicio de estas amplísimas facultades entraña una limitación profunda al Legislativo en perjuicio directo del equilibrio entre los poderes.

La facultad reglamentaria, corresponde al Poder Ejecutivo como puede observarse, en razón, de que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, lo cual es facultad típica y natural del Ejecutivo. Tal facultad constituye una excepción al principio de separación de poderes, dado que “los reglamentos son normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos”.⁸⁰

“Históricamente, todas las constituciones que precedieron a la de 1857 contuvieron de forma clara, precisa y expresa la facultad del Ejecutivo para dictar reglamentos. La Constitución de Cádiz en el artículo 17, fracción I; la federal de 1824, en su artículo 110, fracción II; la centralista de 1836, en el artículo 17, fracción I de la Cuarta Ley Constitucional y las Bases Orgánicas de 1843 en el artículo 87, fracción IV.

El Congreso Constituyente de 1857 modificó la expresa mención de la facultad de expedir reglamentos por la expresión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El Constituyente de 1917 transcribió literalmente esta expresión asentándola en el artículo 89 en su fracción I”.⁸¹

Como se ha señalado con anterioridad, la facultad reglamentaria del Poder ejecutivo se encuentra estipulada en el artículo 89 fracción I al señalar; “...proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes”. La mención de la palabra proveyendo se debe interpretar en el sentido que el Ejecutivo puede establecer los medios, recursos o procedimientos necesarios para lograr la exacta observancia y debido cumplimiento de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta facultad se limita a su exclusivo ejercicio en la esfera administrativa y con relación a las leyes de contenido material rigurosamente administrativo. Dado lo anterior, el Ejecutivo no puede reglamentar sobre las esferas legislativa o jurisdiccional.

A partir de lo anterior, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo está reconocida por nuestro orden jurídico. Esta facultad le permite expedir disposiciones generales y abstractas para la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las mismas.

⁸⁰ Ver. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Porrúa, 1996.

⁸¹ Ver. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Porrúa, México, 1996.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable, debido a que es una excepción al principio de separación de poderes, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario puede dictar reglamentos a nombre del Presidente de la república. Además, la ley tampoco puede ni debe autorizar expedir reglamentos a un funcionario distinto del Ejecutivo, pues estaría contraviniendo la Supremacía Constitucional.

“Es por mandato constitucional que el Presidente de la República posee la facultad reglamentaria y las facultades constitucionales no son delegables, por lo que ni los secretarios de Estado, ni ningún otro funcionario puede dar reglamentos a nombre del presidente, así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio de amparo No. 6303/42/1^a”.⁸²

Referente a las medidas de salubridad indicadas por el artículo 73 fracción XVI constitucional, “el haberle dado al Consejo de Salubridad, facultades legislativas en todo el país, se debió, según se afirmó en el constituyente de 1916-1917, a que diversas pestes que asolaron a varias entidades federativas no pudieron ser dominadas con los elementos de éstas sino que fue necesaria la intervención del Consejo de Salubridad de México”.⁸³ Queda claro que el Consejo de salubridad que depende

⁸² CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 108.

⁸³ Ibidem. p. 104.

directamente del Presidente de la República tiene facultades legislativas.

En alusión a la regulación económica, el artículo 131 en su segundo párrafo autoriza al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos y artículos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al Presidente, siendo estas: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. La parte final del citado artículo dice: “El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”. Esta autorización, como se ve es anual. Jorge Carpizo en su análisis dice que “en consecuencia es anticonstitucional la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131, ya que convierte dicha autorización en indefinida”.⁸⁴ Respecto de los tratados internacionales, el artículo 76, fracción I, y el artículo 89, fracción X, disponen que es facultad del Presidente celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado de la República, y de acuerdo con el artículo 133, los

tratados son parte del orden jurídico mexicano, son parte del derecho interno. La doctrina reconoce así que el Presidente lo que acuerda a través de los tratados (las reglas que contienen) es de aplicación interna, por lo que es uno de los canales por los cuales puede legislar.

B) ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES Y JUDICIALES.

Las atribuciones jurisdiccionales se refieren especialmente a los diversos tribunales administrativos radicados en el Poder Ejecutivo y a otros órganos de la administración pública que resuelven controversias de carácter jurídico, siendo estos los siguientes:

- a) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- b) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- c) Tribunal Superior Agrario
- d) Procuraduría Federal del Consumidor
- e) Sala especializada en materia ambiental y regulación
- f) Comisiones de Competencia Económica y Nacional Bancaria y de Valores.

⁸⁴ Ibidem. p. 109.

Estos tribunales y órganos carecen de la independencia necesaria y sus miembros de las garantías judiciales correspondientes y han debilitado al Poder Judicial, al restarle influencia e importancia. Así, se altera el equilibrio de los poderes.

“En cuanto a las facultades judiciales, éstas persiguen tutelar derechos, controlar jurídicamente la actuación de las dependencias administrativas, proteger los intereses del ciudadano”.⁸⁵ Tienen que ver con la protección de los derechos humanos, la seguridad pública, el control económico y financiero de la administración, la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal, la ejecución de las penas, el cumplimiento de las resoluciones judiciales, la tramitación y resolución de los recursos administrativos; la expulsión de los extranjeros conforme al artículo 33 Constitucional; y el indulto.

La atribución relativa al indulto, propia de cualquier presidente, ejercida dentro del marco de la ley, representa un instrumento jurídico y político útil, no sucede lo mismo respecto a la atribución prevista en la fracción XII del artículo 89 de la Constitución.

Esta dispone que el titular del Ejecutivo deba facilitar al Poder Judicial el auxilio necesario para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, este deber de auxilio para la

cumplimentación de las resoluciones de los jueces y tribunales queda sujeto a la voluntad del propio Ejecutivo, ya que no existen responsabilidades claras para el Presidente.

En cuanto a la tramitación y resolución de recursos administrativos, es importante mencionar que la reciente entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha reducido significativamente la anarquía procesal de las impugnaciones de los actos administrativos. Sin embargo, “lo importante es que todas las resoluciones que recaigan a los recursos administrativos siempre sean susceptibles de revisión judicial”.⁸⁶En materia de ejecución de penas, prevista en el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución, también ha invadido el Ejecutivo las atribuciones que deberían corresponder al Poder Judicial.

El Ejecutivo interviene como juez para conceder a los reos la libertad preparatoria, atribución que debería pertenecer al judicial. “La facultad del Ejecutivo, prevista en el artículo 33 Constitucional”⁸⁷, es otra de las atribuciones del Ejecutivo por la que juzga y aplica la ley.

⁸⁵ CÁRDENAS G, Jaime. Op. cit. p. 73.

⁸⁶ Ibidem. p. 76.

C) ATRIBUCIONES EJECUTIVAS

Las atribuciones ejecutivas del Presidente son amplias y particularmente importantes. A continuación haré mención de las más relevantes.

La fracción I del artículo 89 le atribuye la facultad y obligación de promulgar y ejecutar la ley. Sin embargo, si no cumple con su obligación, no existe ninguna consecuencia jurídica. En cuanto a la facultad reglamentaria, está, teóricamente, no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, ni puede ejercitarse con independencia de toda ley. Sin embargo, en la práctica, se reglamenta más allá de lo establecido por la ley y así, se generan conflictos institucionales con el Poder Legislativo. “Por materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes”.⁸⁷ El Presidente también tiene inmensos poderes de nombramiento (fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII del artículo 89 de la Constitución). Nombra libremente, sin intervención del órgano legislativo a los secretarios de Estado, empleados superiores de hacienda, coroneles y oficiales superiores del ejército, la armada y fuerza aérea, con la ratificación, más no censura o remoción, de la mayoría simple del

⁸⁷ Este artículo faculta al Presidente para expulsar a los extranjeros inmediatamente y sin necesidad de juicio previo cuya permanencia juzgue inconveniente.

⁸⁸ TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. p. 468.

Senado; “designa libremente a uno de los siete miembros del Consejo de la Judicatura”⁸⁹,” nombra, con ratificación por mayoría del Senado, al Procurador General de la República”⁹⁰. “En cuanto al nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, presenta una terna que exige la designación del Senado con el voto de las dos terceras partes”.⁹¹

Designa a titulares de organismos como el Banco de México, a los Magistrados de los Tribunales Administrativos y al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la ratificación por mayoría simple del Senado. Esta facultad le otorga un control amplísimo al Ejecutivo.

En Materia de política exterior, las facultades del Ejecutivo; dirigir la política exterior y celebrar tratados con la ratificación del Senado; son enormes, mientras que las del Senado, bastante limitadas.

“En materia de guerra, el Presidente tiene el mando supremo de las fuerzas armadas; determina el presupuesto del ejército, puede disponer de la Guardia Nacional, declarar la guerra previa Ley del Congreso de la Unión, puede intervenir militarmente en

⁸⁹ Esta facultad la fue otorgada al Presidente a partir de la reforma al Poder Judicial de diciembre de 1994.

⁹⁰ Esta facultad se modificó con la reforma de diciembre de 1994. Con anterioridad a la reforma mencionada, el nombramiento no requería de la ratificación del Senado

⁹¹ Esta facultad se modificó con la reforma de diciembre de 1994. Con anterioridad, el nombramiento de los Ministros lo hacía el Presidente con la aprobación del Senado.

las cuestiones internas de las Entidades Federativas; entre otras".⁹²

En cuanto a las facultades sobre la administración pública, el Presidente es el jefe de la administración. Es importante señalar que las comisiones de investigación que pueden ser integradas en el Poder Legislativo⁹³ para conocer el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no pueden investigar a la administración pública centralizada, lo que reduce la eficacia de este control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

El Presidente tiene importantes atribuciones en materia económica, previstas principalmente en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución⁹⁴. Se le atribuye la rectoría económica del Estado que entraña: planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional⁹⁵. En la planeación, las Cámaras no tienen el derecho de rechazar el plan o planes del gobierno. El Congreso sólo puede examinar y hacer observaciones.

Los monopolios del Estado son controlados por él mismo. La autonomía del Banco de México es relativa, se reduce a las atribuciones en materia de política cambiaria, además, el artículo

⁹² V. CÁRDENAS, Jaime. Op. cit. p. 82. Esta facultad se ha deducido de la interpretación de la relación de las fracciones VI y VII del artículo 119 de la Constitución Mexicana.

⁹³ Ver artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁴ Ver artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ Ibidem. artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

28 faculta al Ejecutivo a otorgar subsidios a actividades prioritarias.

Asimismo, el Presidente puede mediante las bases emitidas por el Congreso celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación (fracción VIII del artículo 73 Constitucional). El Poder Legislativo únicamente revisa el endeudamiento una vez que el Ejecutivo lo haya realizado.

En cuanto a la educación, el Ejecutivo Federal determina los planes y programas de estudio; y en cuanto a la educación privada, autoriza su impartición y válida los estudios.

También goza de la facultad de expropiación de la propiedad privada (Art. 27 Constitucional) sin que el Legislativo tenga algún control sobre ello. Lo mismo sucede con la facultad, prevista en el artículo 134 de la Constitución, que consiste en que el Ejecutivo puede realizar las adquisiciones, arrendamientos; mediante licitación pública.

Por último, conforme los artículos 66 y 68 de la Constitución, el Presidente de la República tiene la facultad de resolver en caso de que las Cámaras no estuviesen de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas.

D) FACULTADES FEDERALES DEL EJECUTIVO

El Presidente está presente, ya sea de una manera directa o indirecta, en los casos de suspensión de garantías (art. 29 Const.), de desaparición de poderes (art. 76 V Const.), de las controversias constitucionales (artículo 105), del juicio político (art. 108), y de la garantía federal (art. 119) en caso de proteger a las entidades por invasión o trastorno interno.

En cuanto a las facultades hacendarías, el Presidente tiene las atribuciones de:

- a) Iniciativa legal (Art. 71 Const.)
- b) Derecho de veto (Art. 72 Const.)
- c) Exclusividad en la presentación del proyecto de presupuesto de egresos y de la Ley de Ingresos (Art. 74 frac. IV Const.)
- d) El casi dominio del endeudamiento (Art. 73. VIII) y el control de la política fiscal.

Por último la administración pública federal, mediante la instalación de delegaciones u oficinas, ha instaurado gobiernos paralelos a los de las entidades federativas afectando seriamente.

Así muchas de las atribuciones del Ejecutivo en materia legislativa jurisdiccional y judicial, ejecutiva y federal, se ejercen invadiendo la competencia de los otros dos poderes y de los

gobiernos locales, afectando gravemente el principio de la división de poderes y el equilibrio entre ellos. Además, es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y Líder Real del Partido en el Poder. El ejercicio de esta última atribución del Presidente, ser líder del partido en el poder, ha acarreado, a través de la historia reciente de México, serias consecuencias en cuanto a la independencia de los poderes se refiere.

A continuación haré mención de algunos casos de lo que se ha convertido en una práctica constante. En 1929, la totalidad de los miembros tanto del Poder Ejecutivo como de los Poderes Legislativo y Judicial, surgió del Partido Nacional Revolucionario.

Posteriormente, en 1938, con el nacimiento del PRM bajo el mandato de Cárdenas, se lleva a cabo la identificación plena del Presidente de la República con el líder del partido.

En éste caso, como en el anterior, todos los funcionarios de los tres poderes tienen su origen en el partido, cuyo líder es el propio Presidente de la República.

Dentro del proceso de la reforma del Poder Judicial, bajo la presidencia del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, aconteció el siguiente suceso extraordinario: la renuncia de todos los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la consecuente virtual desaparición del máximo tribunal de nuestro país por alrededor de un mes.

Si se hiciera una revisión de la procedencia de los Ministros en México, a través de su historia, la mayoría provendría del Presidente en turno.

En varios periodos presidenciales ha habido la oportunidad de renovar totalmente a la Corte. “ Los ministros nombrados en 1917 debían durar dos años, con lo cual su período concluyó con el presidencial de Carranza; a los siguientes correspondieron cuatro años, que coincidieron con el período de Obregón; los designados en 1923 debían ser vitalicios, pero aunque al terminar el mandato de Calles en 1928 se respetó por la reforma de ese año el principio de inamovilidad, la misma reforma dio oportunidad al Ejecutivo para cambiar por una sola vez a los Ministros que ya eran inamovibles desde 1923. La Corte designada en 1928 duro en los seis años del nuevo período presidencial, hasta que la reforma de 1934 permitió a los generales Cárdenas y Ávila Camacho formar la Corte correspondiente a sus respectivos períodos”.⁹⁶ De esta práctica constante resulta la subordinación de origen de los Ministros y la dependencia del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. “En este mismo sentido, Miguel de la Madrid, afirma que dentro de las condiciones actuales que han desfigurado la clásica concepción de la división de poderes, es indispensable mencionar la influencia ejercida en éstos problemas por los modernos partidos

políticos. Estos últimos, agrega, actuantes en todos los aspectos de la integración de los poderes constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la división de poderes, sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del Poder Ejecutivo y los del Legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de magistraturas judiciales. Añade que el Jefe de Partido, al menos virtualmente, es entonces el titular máximo del Poder Ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado".⁹⁷

El sexenio del cambio, aunque para muchos, el 2 de julio del 2000, significó el desmoronamiento del régimen priista, lo cierto es que el presidencialismo mexicano se encuentra bajo la lupa, pues se mantiene como algo vigente, ya que la Constitución define al sistema político mexicano como presidencial, al respecto Juan Gabriel Valencia, en su artículo Ocaso del presidencialismo señala lo siguiente:

"Constatamos ahora una ecuación que en el pasado no se veía con claridad: menos recursos, menos presidente. Viejo sueño de opositores y críticos del sistema mexicano era el de acabar con la presidencia imperial, excesos y contrapesos; ausencia de

⁹⁶ TENA RAMÍREZ, Op.cit. p. 485.

⁹⁷ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. La División de los Poderes en las Entidades de la Federación Mexicana. En Revista de la Facultad de Derecho de México, 1963. Tomo XIII. núm 52, octubre-diciembre. p. 890.

restricciones legales y sin condiciones de competencia electoral, habían hecho del presidencialismo mexicano sinónimo de la simulación exitosa de una república con división de poderes y de una democracia real. Fue hacia el final de la era priista cuando su último presidente del siglo pasado, Ernesto Zedillo Ponce de León, comenzó a referirse en el discurso – y en ocasiones a traducirlo en hechos – a la conveniencia de una presidencia acotada. En los hechos eso significó un Poder Judicial fuerte, una Cámara sin mayoría del partido del presidente, un sistema electoral competitivo. Sus facultades económicas seguían intactas y eran de una amplitud que daba lugar a la discrecionalidad, falta de transparencia, insuficiente rendición de cuentas y carencia de controles efectivos por parte de las instituciones diseñadas para hacerlo. Finalmente, a la mitad de la administración de Vicente Fox se cumple a plenitud la exigencia política que se le hacía al presidencialismo priista. Se pasa de la presidencia acotada de Zedillo a la presidencia trasquilada de Vicente Fox. Demandó mayores recursos con la reforma fiscal y la respuesta legislativa es que, antes, utilice correctamente aquellos de los que ya dispone. Prometió gasto adicional prácticamente para todos los rubros de la administración pública pero la Cámara de Diputados le ordenó concentrarse en prioridades sociales, aunque el Presidente públicamente diga lo contrario. Subestimaron intencionalmente los ingresos para contar con excedentes que

podieran utilizar a su arbitrio: El Poder legislativo determinó y etiquetó el destino de esos ingresos en la eventualidad de que se presenten. En los dos años anteriores el gobierno ignoró y evadió la vigilancia anual que debería haber ejercido en la Auditoría Superior de la Federación. Ahora no podrá hacerlo, con la particularidad de que esa vigilancia no será anual sino cada tres meses. Pretendieron seguir en la espiral de crecimiento del gasto corriente – sólo en tres años el promedio de subsecretarías o plazas equivalentes pasó de tres a 6.5%, hasta llegar a 92 subsecretarías en la administración pública federal – tendrán que volver a tres. (Valdría la pena que la Cámara vigile cuidadosamente ese proceso para que no se haga a costa de despedir trabajadores de base y empleados de bajos ingresos. Que pongan orden, primero, al derroche de los mandos medios y superiores, que en la práctica no mandan a nadie). Querían más recursos y los van a tener, pero de reasignaciones de programas superfluos, de la supuesta comunicación social que no ha sido más que publicidad personal y de otros programas que se les han ocurrido para diferenciarse del pasado y que solamente han servido para diferenciarlos, en efecto, en términos de ineficiencia y despropósito. Hasta los gobernadores llegó la restricción a la arbitrariedad. Sí tendrán una importante cantidad de recursos federales no aplicables a lo que se les antoje, sino a lo que establece explícitamente el Decreto del Presupuesto de Egresos.

Esa costumbre también era práctica del presidencialismo. Querían el presidente Fox y sus seguidores acabar con el estilo presidencial del priismo. Ya lo consiguieron. Lástima que esto le haya sucedido al Presidente Fox siendo, él mismo, el Presidente”.⁹⁸

Finalmente, quiero terminar mi somero análisis del sistema presidencial mexicano hablando acerca de los cambios que ha sufrido en los últimos años y de sus posibles perspectivas a futuro. Durante la última década se ha mencionado que nuestro sistema de gobierno se ha visto inmerso en una crisis insuperable, ocasionada por diversos factores, a saber: la grave situación económica por la que atraviesa nuestro país, la falta de credibilidad en los comicios electorales por parte de la población; aunado a esto, el resquebrajamiento interno del partido del Presidente de la República (PRI), y más aún, en el sexenio del Presidente Vicente Fox, por la pérdida de la imagen que del ejecutivo se tenía, la imagen del hombre poderoso capaz de aglutinar en su persona una serie de atribuciones que le permitían a su vez agrupar a los principales grupos nacionales para dirigirlos al sendero que a su real saber y entender creía era el más conveniente.

Creo que es muy difícil hacer predicciones aventuradas sobre la situación a futuro de nuestro régimen presidencial y con

⁹⁸ Ver. Artículo Juan Gabriel Valencia. “Ocaso del Presidencialismo”. www.ocasodelpresidencialismo.com.mx

mayor razón en vista de los resultados electorales del 2000, donde hemos podido visualizar con más claridad el cambio sustancial, lo cual implica una serie de limitaciones muy importante en las facultades tanto constitucionales como extra constitucionales que ostenta el titular del ejecutivo federal, las cuales se ha venido restringiendo de manera paulatina para equilibrarse todavía un poco más con los otros dos poderes federales. Se puede afirmar que el sistema presidencial que sustenta nuestra Constitución ya dista mucho de ser un presidencialismo tradicional, con atribuciones exageradas y personalizadas para el titular del ejecutivo federal, por lo que nos encaminamos hacia un régimen que seguramente implica un mayor equilibrio entre los diversos órganos del poder.

2.3. LA INEFICACIA DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LA DEBILIDAD DEL PODER JUDICIAL

Los mecanismos jurídico-procesales que estructuran el poder público diferencian las formas de gobierno parlamentaria y presidencial. En ambas es posible la democracia. Lo que define el funcionamiento específico de estas formas de gobierno es, además de los propios mecanismos jurídicos, el sistema de partidos imperante. El número y calidad de los partidos políticos, la competencia que plantean y el grado de representatividad de los distintos grupos sociales, son factores que determinan en gran medida el nivel de concentración del poder ejecutivo, la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo-Judicial.

En México, existen dos niveles jurídicos en los mecanismos de pesos y contrapesos: el primero, a nivel constitucional, que implica la división de poderes, es decir, el alcance de las facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La segunda, a nivel de leyes secundaria, que regula tanto las relaciones entre la mayoría y la oposición como la competencia política. Se debe buscar modificar ambos mecanismos, pero en distinto grado, con el fin de lograr una real división de poderes.

No obstante, el solo mecanismo institucional de división de poderes resulta insuficiente porque la supremacía del Presidente es más política que constitucional. Este es el Jefe de Estado, el

Jefe de Gobierno y el Jefe del partido mayoritario. En un sistema político donde el Estado se ha identificado con el partido dominante, constituyéndose en un partido oficial, esta triple jefatura constituye principalmente la causa de la concentración del poder, de la ineficacia de la división formal de poderes y la supremacía de los hombres sobre las instituciones. El Presidente decide los principales puestos en la administración pública, en el Congreso y en el Poder Judicial, además de que designa a los gobernadores, a los directores de los organismos descentralizados, e incluso a su sucesor, constituyen las principales razones de que la estructura formal de división de poderes no cumpla con sus objetivos teóricos, así como la debilidad del Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo es el órgano de control y balance político al ejecutivo cuya principal función dentro de la división de poderes es ser el contrapeso democrático y plural que asegura, en mayor o menor medida, que las políticas gubernamentales coincidan con la voluntad popular y evita así que, el poder se ejerza en forma unilateral y autoritaria. La funcionalidad del poder legislativo como medio de contrapeso al ejecutivo depende de que éste se vuelva verdaderamente representativo de la pluralidad de intereses y grupos de la sociedad. La pluralidad obliga a que las decisiones se tomen a partir de la negociación y los acuerdos entre las distintas fuerza políticas. Así el principal

papel del legislativo sería el de constituir el foro institucional más importante de debate político entre el partido dominante y las fuerzas de oposición. Solo así su facultad de controlar al ejecutivo a través de la creación de leyes y del establecimiento del presupuesto podrá hacerse efectivas.

En un sistema político constitucional como el mexicano, es decir, en el que la Constitución es la última fuente de legitimidad de las decisiones del cuerpo legislativo y de las acciones del gobierno, el Poder Judicial debe jugar un papel central en la división de poderes, porque esta es la única instancia capaz de vigilar que la Constitución sea efectivamente observada. Así más que un control procedimental, como el que existe en el sistema de contrapesos Ejecutivo-Legislativo, el Poder Judicial puede ejercer un control sustantivo. Esto implica que puede revisar las decisiones adoptadas conforme a los procedimientos y asegurarse que éstas respeten ciertos principios de la Constitución.

El papel que el Poder Judicial juega en México, en el sistema de contrapesos, se relaciona principalmente con el juicio de amparo. Este constituye el único medio institucional por medio del cual las decisiones políticas pueden revisarse a la luz de los principios constitucionales. En México, los tribunales federales están facultados para decidir si una norma jurídica, una sentencia judicial o un acto del Ejecutivo satisfacen o no los principios constitucionales. Esta facultad, formalmente hablando, tiene

importantes consecuencias políticas porque se dirige a controlar a los tres poderes del Estado: el ejecutivo, el Legislativo y el propio Poder Judicial subordinado. No obstante, esta forma de control jurisdiccional se enfrenta con importantes limitantes que eliminan casi por completo la posibilidad de influencia del Poder Judicial Federal en la vida política y económica del país.

Como se ha sostenido con anterioridad, la Constitución Mexicana prevé la colaboración entre los poderes. Sin embargo, en lo relativo al control recíproco de los unos sobre los otros a efecto de impedir el abuso de poder en beneficio de la libertad, nuestra Carta Magna otorga una incuestionable preeminencia al ejecutivo, en perjuicio del principio de división de poderes y de su equilibrio.

Por un lado, existe un ejecutivo dotado de inmensas atribuciones, incluso de algunas que debieran estar dentro de la esfera de competencia de los otros dos poderes. Por otro lado, la importancia y la esfera de la competencia de los otros dos poderes y, en especial, del poder judicial es relativamente reducida ya que no cuenta con los suficientes mecanismos de control sobre el omnipotente ejecutivo. El equilibrio de los poderes se ve así trastornado, favoreciendo el abuso del poder en perjuicio de la libertad.

Aunque nuestra Constitución atribuya al Poder Judicial la función de decidir sobre la constitucionalidad de los actos de

autoridad. “Está se traduce en una situación puramente formal, ya que con algunas excepciones, los Jueces no han podido ejercer sus atribuciones constitucionales debido al temor que sienten frente a un Ejecutivo predominante y absorbente, y a los subterfugios a los que recurren los gobernantes para evitar la molesta intervención de los jueces, tanto en la tutela de los derechos fundamentales, cómo respecto a la constitucionalidad de las leyes”.⁹⁹

Hemos hablado sobre las excesivas atribuciones del Presidente. Ahora analizaré los requisitos que deben cumplir el Poder Judicial en un Estado de Derecho y la influencia que ejerce sobre ellos el inmenso poder ejecutivo. Es importante comenzar este análisis con un breve recuento del papel que ha tenido el poder judicial con los otros dos poderes. “El Poder Judicial fue creado para que asumiera la potestad jurisdiccional; resolver litigios con sujeción a la Ley y al Derecho, interpretar la ley, ejecutar lo juzgado y tener sobre esa ejecución el control último de la resoluciones”.¹⁰⁰

La naturaleza del Poder Judicial depende de su contexto histórico. Así, por ejemplo, Montesquieu, con el mal antecedente

⁹⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor. Poder Judicial en sistemas constitucionales latinoamericanos. En función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1977. p. 20

¹⁰⁰ CÁRDENAS G, Jaime. Op. cit. p. 159.

que tenían en su época los “parlaments”¹⁰¹ (tribunales ingleses que representaban los intereses de la clase dominante y a cuyos cargos se llegaba por compra), no era proclive al Poder Judicial.

De hecho, el autor en comento sostuvo “que los Jueces debían ser meros aplicadores de la ley y que el Poder Judicial era de cierto modo nulo”.¹⁰²

“El Poder Judicial requiere en el Estado de Derecho moderno satisfacer ciertos requisitos, tales como, independencia, responsabilidad, existencia de un estatuto para los Jueces que comprenda las bases para su selección, designación, inamovilidad, remuneración y responsabilidad, unidad y de exclusividad de la jurisdicción; autogobierno, y en el caso de los Estados el federalismo judicial”.¹⁰³

La independencia se concibe como “un principio dirigido a situar al órgano que imparte jurisdicción y a sus titulares al margen de las presiones de los otros dos poderes, de las partes o grupos sociales, individuos y también de los propios miembros del poder judicial”¹⁰⁴. La independencia garantiza la imparcialidad del órgano e implica lograr el equilibrio con el resto de las instituciones para que no interfieran en su labor. No puede decirse que el poder judicial es independiente si el ejecutivo

¹⁰¹ Los parlaments ingleses eran los tribunales que representaban los intereses de la clase dominante y a cuyos cargos se llegaba por compra.

¹⁰² MONTESQUIEU, Charles, de Secondat, Barón de. Op. cit, libro XI, Capítulo VI, p. 118.

¹⁰³ CÁRDENAS G. Op. cit. p. 161.

decide la integración de sus miembros, puede sancionarlos, reducirles su salario, removerlos o manipular la autonomía presupuestaria del órgano

La responsabilidad implica la posibilidad de que los Jueces sean controlados y en su caso sancionados por su comportamiento contrario a las disposiciones legales. Sin embargo, es importante que el uso de la responsabilidad no sea un instrumento de afectación de la independencia judicial. ¿Esto qué significa? Que el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, conforme a lo establecido por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los principios de exclusividad y unidad representan el monopolio de la acción jurisdiccional por parte del poder judicial y lo constriñen para que se dedique únicamente a esta tarea, con exclusión de las funciones administrativas.

“El Poder Judicial debe brindar a los Jueces un estatuto de protección a su labor, principalmente para su independencia, éste estatuto debe contener los siguientes derechos o privilegios denominados las garantías judiciales: selección justa e imparcial,

¹⁰⁴ LÓPEZ Aguilar, J.F. La Independencia de los Jueces. En claves de la razón práctica. Madrid, 1995. núm. 51. abril. p. 15.

inamovilidad, remuneración suficiente y no reducción de las percepciones durante el cargo, la carrera judicial, inmunidades y el derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de la pretensión de imposición de sanciones".¹⁰⁵

El autogobierno implica que un órgano autónomo del Poder Judicial, pero compuesto principalmente por miembros judiciales, se encargue de la administración de los órganos jurisdiccionales así como de la carrera judicial, para evitar no sólo la dominación administrativa del Ejecutivo, sino de los tribunales de mayor jerarquía del país.

El principio de autonomía financiera se refiere a la independencia económica del Poder Judicial. Su objetivo es que goce de los medios propios y necesarios para realizar su función, sin que un órgano, como el Ejecutivo pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo.

En la experiencia mexicana, el Ejecutivo ha ejercido sus amplísimas atribuciones en detrimento de la independencia del Poder Judicial y en favor de su debilidad, evitando así que cumpla con los requisitos mínimos para constituir un verdadero poder en un Estado de Derecho moderno y democrático y que se verifique en la realidad el equilibrio entre los poderes.

¹⁰⁵ GARCÍA Rodríguez, Salvador. La tutela jurisdiccional de los derechos y garantías de la jurisdicción. En las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987. Porrúa. México, 1987. p. 55-70.

Se requiere entonces de una separación funcional de poderes en la que el Legislativo y el Judicial se fortalezcan, sin por ello debilitar al Poder Ejecutivo, y con la que cada poder pueda realizar sus funciones esenciales, limitando a los otros, y colaborando a su vez en la toma de decisiones.

Par el fortalecimiento del Poder Judicial es necesario establecer un sistema de garantías judiciales que aseguren la independencia de los ministros, magistrados y jueces respecto de la influencia política del presidente. Así, es necesario que el procedimiento de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrado y jueces se modifique y que el Poder Judicial alcance autonomía económica. La mayoría de las limitantes del Poder Judicial dentro de la división de poderes tiene su origen en la Constitución, de ahí la magnitud de las modificaciones legislativas que se necesitan para corregirlas.

En la actualidad, el sistema político enfrenta una profunda crisis de legitimidad y de representatividad como consecuencia del agotamiento gradual de los acuerdos institucionales.

3.LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

SUMARIO: 3.1. CONCEPTO 3.2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO. 3.3. LAS GARANTÍAS JUDICIALES (ESTABILIDAD, CARRERA JUDICIAL, REMUNERACIÓN, AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD)

3.1. CONCEPTO

Sería imposible tratar el tema de la independencia del Poder Judicial sin ubicarlo en el contexto del principio de división de poderes y del Estado de Derecho. La primera constituye una de las premisas del segundo y este último conforma uno de los ejes fundamentales del tercero.

Así, el Estado de Derecho no tendría vigencia sin un efectivo equilibrio entre los poderes; y los poderes de la unión no estarían en equilibrio si el Poder Judicial no existiera como un verdadero poder independiente.

La teoría de la división de poderes nace, como ya se dijo anteriormente, en respuesta al absolutismo y como medio de protección y garantía de libertad. El principio ha evolucionado con el lapso del tiempo, desde Aristóteles,

pasando por Locke y Montesquieu hasta llegar a nuestros días.

Actualmente, el principio no se refiere a un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones o poderes, la separación absoluta destruiría la unidad que caracteriza a la soberanía. Sin embargo, esto no impedía que el Estado tenga diversas funciones públicas.

Así, “aunque es verdad que esas tres funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) no pueden atribuirse en forma matemática y exclusiva a cada uno de los tres departamentos del Estado, sí existe la tendencia de conferir a los sectores del poder las funciones para las cuales se encuentran mejor estructurados”.¹⁰⁶ De esta manera al hablar del principio de división de poderes, nos referimos a lo que varios autores, entre ellos Maurice Hauriou y Felipe Tena¹⁰⁷, denominan la “coordinación de poderes”. En este esquema los tres poderes, “independientes “en su forma de organizarse y de actuar, forman parte de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado.

El principio se refiere, igualmente, al equilibrio que debe existir entre los diversos órganos del Estado, de tal manera

¹⁰⁶ FIX Zamudio, Héctor. Op. cit. p . 16.

¹⁰⁷ TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 219.

que cada uno de ellos sirva de contrapeso a los demás y se evite la concentración de poder en uno solo de ellos, todo en beneficio de la libertad de los hombres.

El poder judicial adquiere la máxima importancia en la preservación del equilibrio constitucional de la justicia, de la seguridad social y de la libertad.

Las actividades primordiales del poder judicial son: primero, realizar la función jurisdiccional y segunda, en nuestro derecho constitucional y derivado de la división de poderes, el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los otros poderes.

De lo anterior resulta que el juzgador tiene un papel fundamental en la transformación social: actuando de una manera independiente que deba conducir al Estado hacia una convivencia social más justa.

De la grave responsabilidad que tiene el poder judicial en la preservación del Estado de Derecho, en la plena realización de la justicia y en el desarrollo democrático del país, surge la imperante necesidad de un verdadero poder judicial independiente.

Al respecto, Montesquieu, aunque caracteriza al poder judicial como nulo, en cierto modo, advierte que: "tampoco

hay libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo ni del ejecutivo, si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor".¹⁰⁸

En la doctrina nacional, se han dado diversos conceptos del principio de independencia del poder judicial, algunos de los más amplios son los expuestos por los procesalistas José Ovalle Favela y Eduardo Pallares.

José Ovalle Favela, lo define como "la situación institucional que permita a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia interpretación de los hechos y del derecho vigente en cada caso concreto, sin tener que ajustarse o someterse a indicaciones provenientes de los otros poderes formales - sobre todo del ejecutivo- o de los demás juzgadores - sobre todo de los superiores jerárquicos".¹⁰⁹

Mientras que Eduardo Pallares, al referirse al principio, afirma que "el Poder Judicial no debe estar subordinado

¹⁰⁸ MONTESQUIEU, Barón de. Op. cit. Libro XI, Capítulo VI. p. 115.

respecto a los otros poderes, ni en su constitución ni en su funcionamiento, ya que la independencia judicial es una de las garantías que para la mejor administración de justicia debe declarar y hacer efectivo el derecho público de las naciones democráticas".¹¹⁰

A partir de estos conceptos, podemos afirmar que la independencia se refiere a la autonomía y la libertad de las que debe gozar el juzgador en la realización de su tarea de una manera objetiva, imparcial y sobre todo, apegada a Derecho.

Debe entenderse como ausencia de subordinación y apego estricto a la ley, tanto en su constitución como en su funcionamiento, y no como irreducible y absoluta separación de los tribunales con respecto a los otros dos poderes.

El principio de la independencia del Poder Judicial, entendida como el sometimiento de los jueces exclusivamente al imperio de la ley, asegura el gobierno de leyes y no de los hombres. No podemos dejar de mencionar la importancia que adquieren la conciencia y la autoridad moral del juzgador, ya que además del estricto apego a las

¹⁰⁹ OVALLE FAVELA, José. Independencia Judicial en el Derecho Mexicano. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM. México, 1984. núm, 49. año XVII. p. 72.

¹¹⁰ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 321.

leyes, es necesario que la justicia sea el motor de su actuación.

Para garantizar la independencia del poder judicial es necesario que se establezcan ciertos instrumentos que aseguren al juzgador su autonomía, tanto en su organización como en su funcionamiento.

Estas garantías judiciales, que engloban aspectos como la estabilidad, la remuneración, la autoridad, la responsabilidad de los juzgadores serán analizadas posteriormente. Por ahora nos abocaremos al estudio de la evolución del poder judicial, en cuanto a su independencia, a través de nuestras constituciones.

3.2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO (INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL)

Como ya se ha señalado con anterioridad, la Independencia del Poder Judicial Federal se concibe como un principio dirigido a situar a este órgano y a sus titulares al margen de las presiones de los otros dos poderes, de las partes o grupos sociales, de individuos y de los miembros del Poder Judicial.

Este principio está al servicio de la imparcialidad e implica lograr el equilibrio con el resto de las instituciones para que éstas no interfieran en su labor.

Además, es una pieza clave para la efectividad del principio de división de poderes y la vigencia del Estado de Derecho. La independencia judicial es un principio que ha ido evolucionando conforme la sociedad y el Estado evolucionan.

En este apartado se comenta la historia del Poder judicial Federal, caracterizada en su mayoría por un poder tradicionalmente débil y subordinado al Ejecutivo.

Concretamente me referiré a las distintas etapas por las que ha evolucionado el Poder Judicial Federal, en cuanto a su independencia.

Jaime Cárdenas¹¹¹ ha distinguido y denominado en su obra "Una Constitución para la Democracia", una serie de etapas por las que se ha desarrollado el Poder Judicial Federal. En las próximas páginas, seguiré el orden establecido por el autor, haciendo algunas observaciones y comentarios adicionales.

3.2.1. ETAPAS HISTÓRICAS DE LA EVOLUCIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A) DEFINICIÓN DE CARACTERÍSTICAS BÁSICAS (1824 - 1882)

"En esta etapa, el Poder Judicial Federal adquiere sus notas características: un poder centralizador ajeno a los asuntos políticos y encargado principalmente de la legalidad".¹¹²

El modelo de nuestro Poder Judicial, siguiendo lo expresado por el autor, es una reproducción del norteamericano, pero

¹¹¹ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F. Op. cit. pp. 176 y ss.

¹¹² Ibidem. p. 172.

con cierta influencia española: Del primero heredó su estructura, atribuciones y el mecanismo de nombramiento de sus integrantes; mientras que del modelo español, el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal de última alzada, abocada a cuestiones relativas a la legalidad y a la resolución de apelaciones de los asuntos civiles y penales que se ventilaban en el interior de la República, más que a la resolución de asuntos constitucionales y de competencia ante los órganos del Estado.

En la Constitución de 1824 se preveía que la Corte se integrara por once ministros y por un fiscal. La Carta Magna se aparta del sistema norteamericano de designación de los Ministros de la Corte al establecer que ésta se haga a través de la elección de las legislaturas de los Estados, con declaratoria del Congreso General y no mediante la proposición del Presidente y la aprobación del Senado. Además, en éste ordenamiento se consagra la inviolabilidad judicial a Ministros más no a Jueces y Magistrados al disponer que:

Artículo 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.

“El Poder Judicial Federal no logra adquirir cierta importancia política, sino hasta la instauración del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución Política de 1857”.¹¹³

Gracias a esta institución, se hizo posible que la Corte Suprema de Justicia interpretara la Constitución y controlara los actos de las autoridades, especialmente aquellos del Poder Ejecutivo.

La introducción del Juicio de Amparo, contribuyó enormemente a contrarrestar el estado de debilidad en que se hallaba el Poder Judicial Federal y a crear un ambiente de cierto equilibrio, aunque fuera teórico, entre los Poderes de la Unión. Sin embargo, el éxito se vio limitado al tornarse improcedente el amparo en materia política y electoral, marginando de ésta forma al Poder Judicial de cualquier intervención, influencia y control en estas áreas.

Además, la Constitución de 1857 estableció un procedimiento de elección indirecta, en primer grado, para

¹¹³ Ibidem. p. 174.

los Ministros de la Corte y previó la regla vigente hasta 1882, de que el Presidente de la Corte sustituiría al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas.

En cuanto a la centralización del Poder Judicial Federal, que principalmente fue producto de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -esta vez sobre el artículo 14 de la Constitución de 1857- se comenzó a gestar en la famosa sentencia del 29 de Abril de 1869 (caso Miguel Vega vs Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa).

En su resolución, la Corte admitió la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales por inexacta aplicación de las disposiciones legales, ya fuesen locales o federales, en violación flagrante a lo que disponía el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales.

“Con éste precedente, la Corte reafirmo su vocación de Tribunal de Casación más que constitucional y, también dio pie para que interviniese en las resoluciones de todos los Jueces y tribunales del país, sin importar su fuero”¹¹⁴, inhibiendo cualquier intento de fortalecimiento e independización de los poderes judiciales locales.

¹¹⁴ Ibidem. p. 176.

B) *SOMETIMIENTO A UN RÉGIMEN NO DEMOCRÁTICO PERSONALIZADO*

Durante la dictadura porfirista, el Poder Judicial Federal refuerza las características básicas adquiridas en la etapa anterior, sale de su esfera el Ministerio Público para pasar a formar parte del Ejecutivo y se convierte en el encubridor y cómplice de las ilegalidades cometidas por el porfiriato.

En esta época se incrementan las facultades del Ejecutivo en detrimento de las otorgadas al Poder Judicial, sale de la órbita de este último para convertirse en dependiente del Ejecutivo el Ministerio Público Federal el 22 de Mayo de 1900, quien de ese día en adelante es presidido por el Procurador General de la República, nombrado por el Presidente de la República.

Durante el porfiriato, fue frecuente la delegación de facultades legislativas en el ejecutivo, la Corte, haciendo caso omiso del precepto constitucional que prohibía tal delegación, solapo violaciones a la Constitución. El Poder Judicial Federal se mostró sumiso y totalmente dependiente de la voluntad del Ejecutivo.

C) RELATIVA INDEPENDENCIA TEÓRICA (1917 - 1928)

Es en la Constitución de 1917, donde se establecen algunas bases de independencia Judicial. Se suprime la Secretaría de Justicia, que se había caracterizado por su constante intervención y su influencia en el Poder Judicial Federal y, consecuentemente, en sus decisiones. Sin embargo, unos años después, “en 1924, el propio Poder Judicial da nacimiento a tribunales ajenos a sí mismo: jurisdicción social en la esfera del Ejecutivo”.¹¹⁵ La Constitución de 1917 establece que los Ministros de la Corte serían electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. Así se dejaba a salvo del Ejecutivo el nombramiento de los integrantes de la Corte, dotando a esta última de cierta independencia. En éste ordenamiento, los requisitos para ser electo Ministro de la Corte son más estrictos, ya que se exige poseer título profesional de abogado por más de cinco años, mientras que en la Constitución de 1857 únicamente se necesitaba:

- 1) Estar instruido en la Ciencia del Derecho a juicio de los electores;

¹¹⁵ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. El desafío de la justicia. La Administración de la Justicia y el Estado de Derecho en México. En Lex. Torreón, Coahuila, México. agosto de 1995. pp. 15 y ss.

- 2) Ser mayor de treinta y cinco años:
- 3) Ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos;
- 4) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal;
- 5) Haber residido en el país durante los últimos cinco años.

Con lo anterior, se pretendía garantizar el profesionalismo y rectitud de los integrantes de la Corte. En cuanto a la duración en el cargo y la inamovilidad de los Ministros, “éstos durarían en su encargo dos años en un principio (en el caso de los que fueran electos en 1917) y cuatro años después, solo podían ser privados de sus cargos cuando observaren mala conducta y previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.¹¹⁶ Al respecto, Jorge Carpizo señala “que de 1928 a 1976, el Presidente de la República solicitó en tres ocasiones la aplicación del sexto párrafo del artículo 111 de la Constitución mexicana”.¹¹⁷ Para ilustrar lo antes señalado, tenemos que “el 2 de diciembre de 1929, la destitución del licenciado Fidel Ruiz, magistrado del tribunal superior del distrito del norte de Baja California. El

¹¹⁶ CARPIZO Jorge. Op.cit. p. 184

¹¹⁷ Ibidem. p. 185.

Presidente de la República aseguró que al respecto había ordenado una investigación minuciosa y serena. Acompañó un expediente, y la primera comisión de justicia de la Cámara de diputados encontró entre otras cosas: que el mencionado juez, había realizado descuentos a los empleados de su dependencia, que poseía una fortuna no correspondiente a sus remuneraciones ni antecedentes económicos y que se había presentado como postor en remates judiciales de negocios tramitados dentro de su jurisdicción. En la Cámara de diputados, con dispensa de trámites, sin discusión y en votación económica, se aprobó el dictamen para destituir al juez en cuestión”.¹¹⁸

“El 15 de abril de 1931, la destitución del licenciado Ismael Bermúdez, juez menor de la Villa de Santiago, Baja California Sur, a quien en acta del tribunal superior de justicia del distrito federal, se le imputaba haberse presentado en estado de embriaguez a su oficina, imponer tratos arbitrarios y haber guardado en su casa habitación un contrabando de cajas de tequila. La Cámara de diputados, sin discusión y por unanimidad de ochenta y un votos, se aprobó el dictamen para destituir al juez Bermúdez”.¹¹⁹

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Idem.

“El 19 de diciembre de 1932, la destitución de un grupo de jueces, los licenciados, Eduardo Garduño Soto, juez primero de distrito en Puebla; Jesús Gudiño Servín, juez de distrito en Zacatecas; Augusto Brito Flota, juez primero menor de la Ciudad de México, y Leovigildo Díaz, juez sexto menor de la Ciudad de México. Se acompañó con la solicitud un expediente. Al juez Garduño Soto se le imputaba haber dictado una sentencia notoriamente ilegal, haber puesto su firma en una resolución que no fue dictada por él, y la existencia de diversos expedientes sobre responsabilidades que se encontraban en la procuraduría general de la república. Del juez Gudiño Servín se dijo que los hechos que se le imputaban quedaron comprobados, pero no se expresó cuáles eran. Del juez Brito Flota, se afirmó que existían numerosas quejas en su contra en el tribunal superior de justicia del distrito federal y que gran parte eran fundadas, así como que la opinión pública de los tribunales le es adversa atribuyéndole falta de probidad en el desempeño de su cargo. Y respecto del juez Díaz se manifestó que los cargos señalados en su contra eran análogos a los del caso del juez Brito Flota, sin hacerse ninguna otra especificación.

En la Cámara de diputados, por unanimidad de 89 votos, se aprobó el dictamen de destitución de esos jueces”.¹²⁰

Sobre este punto, la “doctrina se ha expresado, y con toda razón, en contra de este procedimiento de destitución establecido por el artículo 111, ya que vulnera la independencia del poder judicial y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a la voluntad del presidente. Bien conocemos que el poder legislativo no se opondrá a la petición presidencial: baste como ejemplo la solicitud del 19 de diciembre de 1932. Por tanto, dichos párrafos deben desaparecer de nuestro poder judicial. Y no hay que preocuparse, pues los jueces no son intocables si incurren en faltas. Así, respecto al poder judicial federal, a los ministros de la suprema corte se les puede seguir un juicio de responsabilidad – artículo 108 constitucional -, y de acuerdo con la fracción XXX del artículo 12 de la ley orgánica del poder judicial de la federación, la suprema corte está facultada para: imponer correcciones disciplinarias a los magistrados de circuito y jueces de distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; y suspenderlos, en sus mismas funciones para consignarlos al ministerio

¹²⁰ Idem.

público, si aparecieren indiciaos en la comisión de un delito".¹²¹

Además, en el artículo 97 se brinda la atribución a la Corte de nombrar uno o varios comisionados especiales para averiguar algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público. Sin embargo, esto sólo constituyó un inútil y frustrado intento para dotar a la Corte de ciertas facultades en materia política y electoral.

Por otro lado, se suprimió, en el artículo 14 transitorio de la Constitución del 17, a la Secretaría de Justicia, con el objetivo de evitar la violación de la independencia judicial por parte del Ejecutivo. Sin embargo, el objetivo quedó únicamente en buenas intenciones y en cambio, sus funciones de planeación legislativa y asesoría jurídica, heredadas en ese momento al Procurador de la República fueron poco ejercidas por el abogado de la nación.

Otro de los eventos que caracteriza a esta época es el automutilamiento del Poder Judicial, este último "le dio carácter de tribunales a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, alterando de esta forma el principio de unidad y exclusividad judicial y constituyendo uno de los principales

¹²¹ Ibidem. p. 187.

vehículos de intervención del Poder Ejecutivo en la jurisdicción social y, posteriormente administrativa".¹²²

4) *SOMETIMIENTO A UN RÉGIMEN NO DEMOCRÁTICO INSTITUCIONALIZADO*

(1928 - 1944)

“En esta etapa, la relativa independencia consagrada en la Constitución de 1917 se pierden: desaparece el principio de la inamovilidad judicial y adquieren una mayor fuerza los tribunales administrativos”.¹²³

La reforma del 20 de Agosto de 1928, modifica la forma de designación de los Ministros, ya no será el Congreso General erigido en Colegio Electoral quien elija a los candidatos propuestos por cada una de las legislaturas de los Estados, sino el Presidente de la República con la aprobación del Senado. “Con esta reforma se fortalece la figura del Ejecutivo y se debilita la de los otros dos poderes. La misma reforma, en su parte relativa a los artículos 94 y

¹²² CÁRDENAS G, Jaime. Op. cit. p. 179.

¹²³ CFR. Idem. p. 174.

111"¹²⁴, abría la puerta para que los miembros del Poder Judicial fueran removidos.

“La facultad que esta reforma confirió al Presidente de la República significó un instrumento poderoso que propiciaba el relajamiento de la independencia de dicho poder respecto del Ejecutivo”.¹²⁵

Tiene especial importancia el hecho de que esta última reforma haya sido aprobada muy cerca de la creación de nuestro actual régimen político. Por esta misma época era creado el PNR, eje fundamental del sistema y cuna de la mayoría de los principales funcionarios de los tres Poderes de la Unión. Introducido en el nuevo sistema político mexicano, el mecanismo de designación de los Ministros funcionó únicamente para dotar al Ejecutivo de un mayor control sobre los otros dos poderes.

El Senado jamás intentó rechazar alguno de los candidatos propuestos por el Ejecutivo. Así, en los hechos, desde ese momento en adelante, el Ejecutivo tendría la facultad casi exclusiva de nombrar a los Ministros de la Corte, adquiriendo una mayor influencia sobre ellos y sobre

¹²⁴ El artículo 11 reformado en 1928 señalaba en su último párrafo que: El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los miembros del Poder Judicial Federal y de los Poderes Judiciales de los Estados.

¹²⁵ DÍAZ ALFARO, Salomón. La Inamovilidad Judicial. En las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La reforma Judicial 1986 - 1987. Editorial Porrúa. México, 1987.

sus decisiones. Además, en diciembre de 1934, asesto un nuevo golpe a la independencia del Poder Judicial. El artículo 94 Constitucional fue reformado, eliminando el principio de inamovilidad, a saber:

Artículo 94.- Los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarán en sus encargos seis años.

Derivado de ésta reforma, el Presidente podía integrar al Poder Judicial a su manera, violando su independencia. No bastó lo anterior, el Ejecutivo también incluyó dentro de su órbita de competencia la materia social y administrativa. En 1934 se estableció en la Constitución:

“Artículo 27.- Constitucional fracción XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en el futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo “. ¹²⁶

¹²⁶ Este precepto fue reformado en 1947 para permitir la promoción del amparo en esta materia.

La justicia agraria estuvo en manos del Presidente hasta 1992, año en que se crearon los tribunales agrarios, se sigue sin radicar en el Poder Judicial, y se derogo la fracción XIV del artículo 27 Constitucional. De la misma manera, en el año de 1936 fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, tribunal administrativo igualmente radicado en el Poder Ejecutivo. Así, que aunque pueden ser revisadas las sentencias definitivas de los tribunales administrativos por el Poder Judicial Federal, el Ejecutivo goza de las facultades necesarias para restringir legalmente la esfera de competencia del Poder Judicial, causando un desequilibrio nocivo entre los poderes de la Unión.

E) ALIGERAMIENTO O AUTOATENCIÓN INTERNA (1944 - 1986)

“En este período se recobra la garantía de la inamovilidad judicial, se procura poner fin al rezago judicial acumulado debido al excesivo centralismo del Poder Judicial Federal y aumenta el tamaño de la estructura judicial”.¹²⁷

¹²⁷ CÁRDENAS G, Jaime. Op. cit. p. 173.

Como ya habíamos señalado con anterioridad, en 1944 se restablece la inamovilidad judicial. Este hecho contribuyó de alguna manera a garantizar la independencia de los miembros del Poder Judicial, en cuanto a que su retiro ya no quedaba sujeto a la voluntad de alguna persona en específico.

Para esta época, como refiere J. Cárdenas, ya se había acumulado un serio rezago judicial. “El elevado número de casos era causado esencialmente por el excesivo crecimiento demográfico, la mínima expansión de los organismos judiciales, la actividad centralizada del Poder Judicial Federal y el uso del amparo como instrumento de casación más que como un control constitucional”.¹²⁸

Con el objeto de aliviar el rezago de la Corte debido principalmente a su función de Tribunal de última alzada, en 1951 se iniciaron importantes reformas a la estructura del Poder Judicial, entre las cuales, se amplió con la creación de la Sala auxiliar de la Suprema Corte, compuesta por cinco Ministros supernumerarios, y los Tribunales Colegiados de Circuito.

¹²⁸ Ibidem. p. 181.

“Se distribuían los casos, de acuerdo a la competencia establecida, entre los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte: los primeros, debían conocer en los amparos de una instancia, las infracciones procesales y la segunda, el fondo de los asuntos”.¹²⁹

Se pretendía fortalecer al amparo, brindándole mayor trascendencia en la división de poderes y constituyéndolo como controlador último de la constitucionalidad. Estas modificaciones no fueron suficientes por lo que más adelante, en 1968 se tornó necesario impulsar una nueva reforma. Esta vez para mejorar la distribución de las competencias, remitiendo el mayor número de casos a los Tribunales Colegiados.

F) AUTONOMÍA GRADUAL (1982 - 1988)

Esta fase comprende las reformas de 1982 y 1988, caracterizadas principalmente por procurar la independización y profesionalización gradual del Poder Judicial Federal.

¹²⁹ Ibidem. p. 182.

Para comenzar, es importante señalar, como lo hace J. Cárdenas, que en 1982 se modificó el título IV de la Constitución relativo a la responsabilidad de los servidores públicos. No se incluyó el procedimiento de destitución judicial en el nuevo artículo 110.

El procedimiento de destitución judicial, que se iniciaba a petición del Presidente de la República y se aprobaba por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados primero, y por la de Senadores después, representaba una seria intromisión del Ejecutivo en el Poder Judicial, violando así el principio de independencia. Paralela a la reforma del título IV, en 1982, fueron modificados los artículos 94 y 97 de nuestra Carta Magna, quedando de la siguiente manera:

Artículo 94.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los

requisitos que señale la ley, y duraran cuatro años en el ejercicio de su encargo, al final de los cuales, sí fueron reelectos o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

De esta manera, la reforma de 1982 constituyó la cancelación de uno más de los canales tradicionales por los que el Presidente controlaba el funcionamiento del Poder Judicial. “En cuanto a las reformas de 1986-1987, estas siguieron principalmente 3 ejes:

- a)** Limitar la competencia de la Corte en materia de legalidad.
- b)** Asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito los asuntos referentes a la legalidad y;
- c)** Dotar a la Corte de Facultades de atracción”.¹³⁰

¹³⁰ CÁRDENAS G, Jaime. Op. cit. p. 182.

La entrada en vigor en 1988, de la reforma llevada a cabo con el objeto de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal que conociera, casi exclusivamente, de lo básico de control de constitucionalidad de leyes, tratados internacionales y reglamentos, determina una nueva distribución de funciones, por lo cual los Tribunales Colegiados conocen de todas las cuestiones de legalidad, salvo que de oficio, o a petición de los Tribunales Colegiados o del Procurador General de la República, resulte entendible por la Suprema Corte (facultad de atracción).

Así se pone fin a la concurrencia que prevalecía, tanto de la Corte cómo de los Tribunales Colegiados, en asuntos relativos al control de la constitucionalidad y al control de legalidad, y cuyas competencias únicamente se diferenciaban por la cuantía, la penalidad y demás características especiales.

3.3. GARANTÍAS JUDICIALES (ESTABILIDAD, CARRERA JUDICIAL, REMUNERACIÓN, AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD)

A) ESTABILIDAD

Conforme al artículo 94 constitucional, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia gozan del principio de estabilidad en el cargo, ya que son inamovibles. El Constituyente de Querétaro también se decidió por el principio de inamovilidad, con la siguiente característica: cada uno de los Ministros de la Corte durarían en el cargo dos años; los que fueran designados al terminar ese primer período, durarían cuatro años, y a partir de 1923 serían inamovibles.

“La intención del Constituyente fue depurar esos cargos, hacer que realmente quedaran en ellos los mejores elementos, antes que adquirieran la inamovilidad”.¹³¹ En 1934 se reformó el citado artículo 94 para establecer que los Ministros de la Suprema Corte durarían seis años en el cargo.

Esta reforma fue un salto hacia atrás en la independencia del Poder Judicial Federal, y ello se debió a que coincidía el cargo de Ministro de la Suprema Corte con

¹³¹ CARPIZO, Jorge. *Presidencialismo Mexicano*. México, 1975. pp. 183 y 184.

el período del Presidente; así este último lograba subordinar totalmente al máximo Tribunal.

Por eso se ha afirmado que “Cárdenas nombro Ministros a personas de escasa preparación jurídica que aprobaban todos sus actos y apoyaban todas sus decisiones políticas discutibles”.

Afortunadamente, en septiembre de 1994 una nueva reforma al artículo 94 regreso al sistema de la inamovilidad de los Ministros de nuestro Tribunal Supremo, ya que a pesar de los defectos que pueda tener el principio de inamovilidad es a todas luces y sin duda, preferible al de nombramientos periódicos que acaban con la independencia y tranquilidad de los integrantes de la Corte Suprema”.¹³²

B) CARRERA JUDICIAL

“La carrera judicial es el procedimiento utilizado por numerosos ordenamientos para regular tanto el ingreso como el ascenso de los niveles inferiores de la Judicatura hacía los más altos, a través de concursos de méritos, exámenes de oposición y otros instrumentos similares y, por ello, no debe

¹³² CFR. CARPIZO. Op. cit. p. 184.

confundirse con un simple escalafón de carácter administrativo".¹³³ La carrera judicial abarca criterios tanto de preparación como de selección y nombramiento de los integrantes de la judicatura.

A continuación, se hará un breve análisis de estos criterios.

1) PREPARACIÓN

El Doctor FIX- ZAMUDIO define a la preparación como "el conjunto de instrumentos didácticos y pedagógicos que se establecen para procurar su formación como juristas, y en ciertos casos, directamente dirigidos hacia su capacitación para las actividades judiciales".¹³⁴ Estos instrumentos educativos abarcan a los estudios universitarios, la práctica profesional, la especialización y las escuelas judiciales.

Los estudios universitarios, sin embargo, resultan por sí solos insuficientes, para la aceptación que requieren diversas actividades jurisdiccionales.

¹³³ FIX ZAMUDIO, Héctor. Preparación, selección y nombramiento de los jueces. En Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, abril-septiembre 1987, núms. 26-27. México. p.52.

¹³⁴ Ibidem. p. 38.

De aquí que la instauración de cursos de especialización de carácter universitario posteriores a la licenciatura sea fundamental.

Además, la práctica profesional debe necesariamente ser complementaria de la educación universitaria y de la especialización. Las escuelas judiciales, por su parte, son las instituciones que proporcionan la preparación más adecuada a los aspirantes a la judicatura. Estas escuelas no deben limitarse a la preparación de los aspirantes a la judicatura, sino que deben propiciar la actualización y el perfeccionamiento permanente de los jueces en funciones.

El ingreso a este tipo de escuelas debería hacerse preferentemente, como lo sugiere el Doctor Fix-Zamudio, por conducto de un sistema de práctica remunerada, a fin de que los aspirantes de escasos recursos, que tengan vocación y aptitudes, puedan acceder a la formación del personal judicial.

De igual forma, deben tomarse en cuenta, como criterios de acceso a la carrera judicial los exámenes y los concursos de oposición.

2) SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO

Como ya dijimos con anterioridad, para que se pueda obtener una recta administración de justicia, es necesario que los funcionarios encargados de esa misión puedan hacerlo libremente en cuanto a la apreciación del Derecho y de la equidad, sin más referencia que la ley y la justicia. Este principio rechaza toda coacción proveniente de otros poderes y funcionarios de otros órganos, del ejecutivo, del legislativo, lo mismo que de intereses políticos, económicos y de cualquier otra clase.

Por esto, "debe buscarse un sistema de selección y nombramiento de los funcionarios judiciales que garanticen su independencia, imparcialidad, su capacidad jurídica y moral".¹³⁵ Por selección debemos entender, según el Doctor Fix-Zamudio, "los criterios utilizados para determinar los requisitos que deben reunir los candidatos más idóneos para ingresar al Poder Judicial, con el fin de que los órganos competentes puedan decidir acerca de la designación".¹³⁶

¹³⁵ FLORES GARCÍA, Fernando. Independencia Judicial y la División de Poderes. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1984. p. 119.

¹³⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op.cit. p. 51.

Tales criterios son muy variados y con el tiempo se han hecho más complejos, con el objeto de hacer más estrictos los requisitos de ingreso a la Judicatura.

Nuestra Constitución, hasta antes de la reforma de 1994 en su artículo 95, establecía que los requisitos mínimos para ser electo Ministro de la Corte eran:

- 1)** Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- 2)** No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco el día de la elección;
- 3)** Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años título profesional de abogado;
- 4)** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal y,
- 5)** Haber residido en el país durante los últimos cinco años.

Entre los requisitos mínimos para ser designado Ministro de la Corte, se exige como preparación, por tanto, únicamente poseer el título profesional de abogado con antigüedad mínima de cinco años. La posesión del título no implica necesariamente, la suficiente preparación y capacitación para el cargo ni la antigüedad de cinco años, la práctica profesional requerida ni la especialización.

En México, en cuanto a los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, el artículo 97 de nuestra Ley Suprema, anterior a la reforma de 1994, establecía que serían nombrados por la Suprema Corte, debiendo satisfacer los requisitos que señalaba la Ley.

El sistema que utilizaba la Corte para designarlos, se iniciaba con la propuesta de un Ministro con el fin de someterla a la consideración del Tribunal en Pleno. Una vez nombrado el Magistrado o el Juez era el propio Pleno el que, a partir de las propuestas que hiciera la Comisión y Administración, adscribía al magistrado o al Juez a alguno de los Tribunales o de los Distritos del país, respectivamente.

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, hasta antes de la reforma de 1994, se hacía según lo dispuesto por el artículo 96 Constitucional, por el Presidente

de la República, quien lo sometía a la aprobación del Senado, el cual debía manifestarse dentro del improrrogable término de 10 días y de no ser así se tendría por aprobado. Los máximos integrantes del Poder Judicial Federal, así, eran nombrados por el titular de otro Poder, el Ejecutivo, con la intervención de un tercer Poder, el Legislativo, en perjuicio de la independencia del primero.

Al respecto, debemos recordar el concepto de independencia del Poder Judicial del maestro Pallares: El Poder Judicial no debe estar subordinado respecto de los otros dos poderes, ni en su constitución ni en su funcionamiento.

En México, país democráticamente incipiente, el Ejecutivo, poder extremadamente fuerte, nombraba a los más altos funcionarios del Poder Judicial con la intervención de un Senado carente de pluralidad. Así, en la práctica mexicana, pocos han sido los casos de rechazo por parte del Legislativo de las propuestas presidenciales, por lo que el requisito de la ratificación ha sido calificado como un simple trámite ritual.

Estas condiciones hacen que el sistema de designación por el Ejecutivo con intervención del Legislativo resulte en la

coordinación de subordinación predeterminada del Poder Judicial.

En este punto, y relacionado con la carrera judicial, cabe advertir la ventaja como lo hace el Doctor Fix-Zamudio, de reservar cierto número razonable de plazas en todos los niveles de la Judicatura para el ingreso directo de otros profesionistas jurídicos, con el objeto de evitar la formación de una casta hermética, aunque los nuevos miembros estarían obligados a participar en el perfeccionamiento permanente a cargo de las escuelas jurídicas.

Así, a partir de los criterios de preparación, selección y nombramiento analizados, podemos concluir que la instauración y el reforzamiento de la carrera judicial es indispensable para lograr la configuración de un cuerpo profesional y especializado de juzgadores que se sentirán alentados en su labor con la posibilidad de ascender en forma ordenada hacia los cargos más altos de la judicatura.

C) REMUNERACIÓN

De nada valdría la inamovilidad, como medio para asegurar la independencia del Poder Judicial, si éste se

encontrara expuesto a presiones de carácter económico por parte de cualquiera de los otros dos poderes, disminuyendo ya sea la remuneración de sus integrantes o su presupuesto. De aquí que nuestra Carta Magna consigne la garantía de una decorosa remuneración a los miembros de la Judicatura. El artículo 94 de nuestra Constitución establece que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no podrá ser disminuida durante su encargo.

Nuestros legisladores tenían por objeto asegurar la independencia de los juzgadores pues se podría dar el caso de que los otros dos poderes pudieran influir en su función con la amenaza de reducir sus sueldos. Además, nuestra ley fundamental en su artículo 127, establece que los Ministros de la Corte recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la federación.

Sin embargo, “no es suficiente, para lograr la independencia económica del organismo judicial, la irreductibilidad de la remuneración de los funcionarios judiciales que consagra nuestra Constitución, en cuanto, por

un lado, dicha remuneración suele ser insuficiente, especialmente en los primeros y medios niveles de la judicatura y, en segundo término, debido a que los requerimientos económicos de los tribunales no se limitan a los sueldos de sus integrantes, sino que también necesitan de los modernos instrumentos técnicos que facilitan el correcto funcionamiento de las actividades judiciales".¹³⁷

Los sueldos que generalmente perciben los integrantes del Poder Judicial son proporcionalmente inferiores a los que se otorgan a los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Además, el presupuesto que se asigna al Poder Judicial no es suficiente para sufragar los gastos necesarios, ni comparable proporcionalmente al presupuesto del que goza el Poder Ejecutivo e inclusive de aquel otorgado a algunas de sus dependencias, como la Secretaría de Hacienda.

La inferioridad económica y financiera que sufre el Poder Judicial es inaceptable si se toma en cuenta la importancia que reviste su función. Los funcionarios del Poder Judicial, en atención a la importancia de la misión que tienen en el Estado, merecen no solo un sueldo suficiente para sufragar sus necesidades básicas, sino decoroso.

¹³⁷ Ibidem. p. 47.

Hablando de México y en general de los países latinoamericanos, hay que ubicar el problema de la insuficiencia de recursos financieros en el contexto de las graves carencias económicas que padecen los países en vías de desarrollo.

Hay que tomar en cuenta que la remuneración que perciben los Jueces, Magistrados y Ministros, así como su respectivos secretarios por concepto de su trabajo en el Poder Judicial constituye su único medio de subsistencia, ya que por una prohibición expresa de la misma Constitución, no pueden aceptar o desempeñar empleo alguno, a no ser los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Una decorosa remuneración dota de bienestar económico a los funcionarios judiciales y permite su total entrega a la misión en la impartición de justicia.

Por otro lado, tomando en cuenta que la generalidad de las personas tiene aspiraciones a un nivel de vida más alto, la instauración de retribuciones justas contribuye al acceso de los mejores profesionales a los cargos. Además, en muchos casos, una situación económica decorosa, en cierta manera protege al funcionario de presiones provocadas por

las actividades ilícitas de las partes en el proceso y ajenas a él, como dádivas, ofrecimientos y amenazas. Sin embargo, a pesar de su gran importancia, el sueldo decoroso representa sólo uno de los cimientos de la carrera judicial y, por ello, debe ir acompañado de un sistema riguroso de preparación, selección y acceso a la Judicatura.

4) AUTORIDAD

Siendo el Poder Judicial un órgano autónomo y totalmente independiente, sus resoluciones, por estar al marco de la Constitución, “deben necesariamente ser cumplidas por todos, ya que son la justa aplicación de la ley, y por lo mismo la encarnación del derecho.

Nada tendría que hacer el Poder Judicial si el mandato de los juzgadores no fuera obedecido, ya que sus órdenes se verían reducidas a meros consejos sujetos a la buena voluntad de los destinatarios. Los Jueces y Magistrados deben contar con instrumentos jurídicos, así como con el auxilio de la fuerza pública, para hacer respetar sus resoluciones y asegurar su absoluta ejecución.

Los Códigos Procesales otorgan al juzgador medio de apremio y correcciones disciplinarias, que pueden llegar a la multa y al arresto en los casos extremos, para imponer sus decisiones a las partes o a terceros.

A pesar de la existencia de estos medios de apremio y de las medidas disciplinarias, la ejecución de las resoluciones y sentencias dictadas por los tribunales cuando implican una condena para las autoridades y en especial si la condena implica una reparación económica, representa un grave problema puesto que existe generalmente una resistencia para su cumplimiento espontáneo.

Además, deben considerarse los diversos privilegios que corresponden a dichas autoridades, entre ellos, la imposibilidad del secuestro o embargo de bienes para forzar dicho cumplimiento.

Debido a lo anterior, resulta indispensable que los Jueces, Magistrados y Ministros gocen de la garantía de autoridad, es decir, con los medios necesarios para hacer cumplir plenamente sus resoluciones.

E) RESPONSABILIDAD

Los funcionarios públicos de la administración de justicia se encuentran sujetos a un régimen de responsabilidades.

De lo dispuesto en el artículo 114 de nuestra Carta Fundamental en concordancia con los artículos 109, 110, 111 y 113 del mismo ordenamiento, se desprende, que existen tres tipos de responsabilidades en las que puedan incurrir los juzgadores.

1.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA.- Se da cuando mediante juicio político ante el Congreso se demuestra que ciertos servidores públicos de alta jerarquía (entre ellos los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito), han perjudicado en ejercicio de sus funciones los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Las sanciones comprenden la destitución del cargo y la inhabilitación.

2.- RESPONSABILIDAD PENAL.- Se puede fincar éste tipo de responsabilidad a los Ministros de la Corte, si cometen delitos durante su encargo, siempre que haya declaratoria de procedencia (desafuero) de la Cámara de Diputados. Las

sanciones se aplican de acuerdo a lo dispuesto por la Legislación Penal.

Los Ministros de la Corte gozan de inmunidad procesal, de manera tal que, para proceder en su contra por la comisión de un delito del orden común, es necesario que la Cámara de Diputados dicte una resolución de procedencia.

En cambio, los procesos penales que se promuevan en contra de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no requieren de ésta declaración. Sin embargo, es necesario que el Pleno de la Suprema Corte haga la declaración de suspensión en sus cargos para que se proceda a su aprehensión o enjuiciamiento.

3.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- Se desencadena cuando un servidor público, cualquiera que sea su nivel jerárquico, en su condición de tal y en los términos de la Ley de Responsabilidades, va en contra de la legalidad, honradez y lealtad, imparcialidad o la eficacia, principios básicos de la administración pública. Las sanciones consisten en suspensión, destitución, inhabilitación, así como sanciones económicas.

4. EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, COMO CAUSA DE LA PÉRDIDA DE AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

SUMARIO: 4.1. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS GENERAL DE LA INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL EL 05 DE DICIEMBRE DE 1994, APROBADA CON ALGUNAS MODIFICACIONES Y PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994. 4.2. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA (REFORMA ORGÁNICA). 4.2.1. INTEGRACIÓN. 4.2.2. ATRIBUCIONES 4.2.3. VIGILANCIA, DISCIPLINA Y CONTROL. 4.2.4. PRESUPUESTO. 4.3. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y LA PÉRDIDA DE SU AUTONOMÍA; DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA. 4.3.1. EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN NUESTRO ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO 4.3.2. DEPENDENCIA. 4.3.3. INEFICIENCIA. 4.3.4. CORRUPCIÓN. 4.3.5. LIMITACIONES PRESUPUESTALES.

4.1. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS GENERAL DE LA INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, EL 05 DE DICIEMBRE DE 1994, APROBADA CON

ALGUNAS MODIFICACIONES Y PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.

Desde el inicio de su campaña, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León manifestó su preocupación por mejorar nuestro sistema de justicia. En su discurso de propuestas como candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en marzo de 1994, anunció que procuraría fortalecer “el equilibrio entre los Poderes de la Unión, enriqueciendo las atribuciones del Legislativo y enalteciendo las instancias encargadas de la impartición de justicia, a partir de principios de validez universal y preceptos acordes con nuestros avances como nación.

Durante su campaña, ofreció y se comprometió a llevar a cabo una profunda reforma del Poder Judicial, en el marco del fortalecimiento del Estado de Derecho y de una nueva relación de equilibrio entre los poderes, ya que, “un Poder Judicial autónomo y fortalecido, garantizaría la eficacia de nuestro orden constitucional y enaltecería nuestro Estado de Derecho”.¹³⁸

¹³⁸ ZEDILLO, Ernesto. Discurso. En Foro Nacional para la Democracia. México, 4 de Agosto de 1994.

En cuanto a la importancia del Estado de Derecho ha afirmado que “sólo la preeminencia del Estado de Derecho, la aplicación de la ley y el acceso igualitario y oportuno a la justicia garantizan a todos el disfrute de los derechos fundamentales y la certidumbre en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo la preeminencia del Estado de Derecho garantiza el reconocimiento de los derechos y obligaciones y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo la preeminencia del Estado de Derecho garantiza el despliegue de las potencialidades de cada persona, de cada comunidad y de la sociedad en su conjunto”.¹³⁹

La base de su ofrecimiento y compromiso de llevar a cabo una profunda Reforma al Poder Judicial cristalizó con la primera iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo Federal en el Senado el 05 de diciembre de 1994.

La reforma al Poder Judicial, según lo expresó, tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.

¹³⁹ ZEDILLO, Ernesto, Presidente. Discurso. En la Clausura del XIX Congreso Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. México, 25 de Noviembre de 1995.

“Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales”.¹⁴⁰

La transformación de nuestro sistema de justicia, afirma el Presidente Zedillo en su primer Informe de Gobierno, sólo tendrá solidez, legitimidad y viabilidad si es realizado a partir de la Constitución y el reforzamiento de las leyes.

Así, de lo expresado en la exposición de motivos en la iniciativa y en el Primer Informe de Gobierno del Presidente Zedillo, podemos afirmar que la reforma constitucional tenía como objetivo fundamental el mejoramiento de nuestro sistema de justicia, el fortalecimiento del equilibrio de los poderes y la consolidación del Estado de Derecho.

Esta reforma sería la base de la transformación del Estado y de su modernización.

A continuación, describiré y analizaré los “aspectos fundamentales de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, aprobada con algunas modificaciones y publicada en el

¹⁴⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional para la Transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública presentada por el Ejecutivo en la Cámara de Senadores el 05 de diciembre de 1994.

Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994".¹⁴¹

A) LA INTEGRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MINISTROS QUE LA CONFORMAN

La reforma busca consolidar una Suprema Corte de Justicia de la Nación libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, ya que ésta es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra.

“Debido a que en la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo; ya que es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación; ya que en ella reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la

¹⁴¹ Estas reformas, publicadas el 31 de diciembre de 1994, entraron en vigor el día primero de enero de 1995, a excepción de las relativas al artículo 105, en materia de controversias constitucionales.

Constitución consagra, un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justa y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y fuerte".¹⁴² Derivado de la grave responsabilidad que tiene el Poder Judicial y, por ende los miembros de la judicatura, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en su preservación, la iniciativa de Reforma propone: modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garantice que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su función. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como consta en la ya citada exposición de motivos, se propone la reducción en el número de Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 26 miembros a 11. Cabe formular la pregunta sobre si la reducción del número de Ministros no genera mayor lentitud en los procesos resultando en un rezago más grave. En razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte, se responde en la exposición de motivos, "la sola reducción en el número de Ministros teóricamente no generará rezago,

¹⁴² Exposición de motivos. Op. cit.

pues la reforma asignó a un órgano distinto las competencias administrativas que antes desahogaba la Corte: El Consejo de la Judicatura“.

Para el nombramiento de los Ministros de la Corte, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, hará la designación con el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes en la sesión, con el fin de aligerar la fuerte influencia que tenía el Ejecutivo sobre los Ministros designados y la consecuente relación de subordinación y dependencia.

Se elimina la garantía de inamovilidad de la que gozaban los Ministros, conservando únicamente la estabilidad. Ahora, los Ministros de la Corte ocuparán el cargo durante 15 años y su sustitución será escalonada.

Se establecen requisitos e impedimentos previos y posteriores más exigentes para los Ministros con el objeto de fortalecer su independencia y evitar que, tantos factores de carácter político interfieran en la designación y actuación de los Ministros, así como que el cargo de Ministro sea utilizado como escalafón para ocupar puestos importantes en la administración pública.

Así, el Presidente de la República no podrá nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado cargos de primer nivel en la administración pública centralizada, en el Congreso o en las Entidades. Durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de Ministro, la persona que hubiere ocupado el cargo quedará impedida para desempeñar cargos de primer nivel en la administración pública centralizada, en el Congreso o en los Estados; así para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Se amplía de cinco a diez años la antigüedad del título profesional de Licenciado en Derecho, se suprime la edad máxima de ingreso y se reduce a un año el período de residencia en el país antes de la designación.

B) CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y EL SEÑALAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EXCELENCIA, OBJETIVIDAD, IMPARCIALIDAD, PROFESIONALISMO COMO RECTORES DE LA CARRERA JUDICIAL

Se crea el Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano de administración será responsable de velar por la independencia de los Jueces a tratar y Magistrados, cuidará que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

Está integrado por 7 miembros que durarán en su encargo cinco años, renovándose de manera escalonada: el Ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte, quien lo encabeza; dos miembros designados por la Cámara de Senadores: uno más, designado por los Jueces de Distrito; otro, por los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito; y uno último, designado por el Presidente de la República. Entre sus atribuciones destacan las siguientes:

- a)** Cuestiones relativas a la carrera judicial, elevada a rango constitucional (nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados).
- b)** Delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país;

- c)** Determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer;
- d)** Vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales, así como de la conducta de sus titulares;
- e)** Finalmente, formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del que, para sí misma, formula la Suprema Corte.

De ésta manera, se desahoga a la Corte de las funciones administrativas que venían desarrollando y que consumían una parte importante del tiempo que los Ministros debían dedicar a su función primordial: la jurisdiccional.

C) LA INTRODUCCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

“La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado Democrático; puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos Legislativos o Ejecutivos Federales o Locales, se nutre una

auténtica cultura constitucional que permea la vida nacional".¹⁴³

Debemos reconocer que, incluso con independencia de los beneficios del juicio de amparo, la nueva compleja realidad de la sociedad mexicana hace que éste proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos que puedan presentarse en nuestro orden jurídico.

Por ello, expresa el Ejecutivo en la exposición de motivos de la iniciativa, "es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes".¹⁴⁴

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que se determine la constitucionalidad de una norma aprobada por la mayoría de los Congresos o de un Tratado Internacional, significa, en esencia; "hacer de la

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos".¹⁴⁵

Consolidar a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal de constitucionalidad, exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar sus competencias para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

La reforma instaura la acción de inconstitucionalidad. Los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores, de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como el voto de un determinado porcentaje (33 %), así como del Procurador General de la República, tienen la facultad de impugnar aquellas leyes que estimen contrarias a la Constitución.

No es necesario que exista agravio para que sea iniciada esta acción, se promueve con el interés genérico de preservar la Supremacía Constitucional. Las resoluciones de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad

¹⁴⁵ Ibidem.

de las normas impugnadas, vía esta acción, tendrán efectos generales en los términos establecidos en la Ley.

La instauración de la acción de inconstitucionalidad representa un enorme avance. A pesar de lo anterior, resulta inexplicable que su ejercicio requiera del 33 % de los integrantes de las Cámaras, de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes, más aún en nuestro país donde, aunque avanzamos hacia un mayor pluralismo, estos órganos siguen siendo mayoritariamente priistas.

D) AMPARO

Debido a las facultades para lograr el cumplimiento de las sentencias en materia de amparo, se dota a la Suprema Corte de las atribuciones necesarias que permiten valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es excusable o no.

Así se abre la posibilidad de que los hechos sean debidamente calificados y que se decida ¿cómo proceder en contra de la autoridad responsable? Se establece la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos

casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Finalmente, se introduce la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, en aras de la seguridad jurídica.

E) OTROS ASPECTOS FUNDAMENTALES

Además de los aspectos ya tratados, la reforma incluyó los siguientes:

1) MINISTERIO PÚBLICO

Se prevé la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal.

El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atentan contra la paz social. Este es

el fundamento que justifica que esta Institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente.

La iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

De esta manera, se sujeta al control de la legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, combatiendo así, la impunidad, la corrupción y la negligencia.

2) PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se somete el nombramiento del Procurador General de la República que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado, dotándolo así, de una mayor legitimidad.

3) SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Se establece el mandato para que todos los cuerpos de seguridad se organicen bajo los principios de legalidad,

honestidad, eficiencia, eficacia, así como la obligación para coordinarse en esa materia. Además, se faculta al Congreso para que expida una ley en la que se fijen las bases para la coordinación entre los tres niveles de Gobierno, en el marco del sistema nacional de seguridad pública.

4.2. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA (REFORMA ORGÁNICA)

En diciembre de 1994, México inicio una reforma judicial en dos vertientes principales: la reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Creación del Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura es una institución que surge cómo una solución al problema de independencia del organismo judicial frente a los otros organismos del poder, en cuanto a la designación, ascenso y vigilancia de los miembros de la judicatura, pero al mismo tiempo evitar que ésta se convierta en un cuerpo cerrado y hermético.

Este organismo, con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura, se creó en su forma actual en la Constitución Francesa de 1946.

Desde entonces se ha introducido en diversos ordenamientos alrededor del mundo: tales como en Italia en su Constitución de 1948, Turquía en 1966, Colombia en 1955, Argentina en 1957, Venezuela en 1961, entre otros. Además, hay que resaltar el mérito de la Constitución Política del Estado de Coahuila que instituyó desde 1988 el Consejo de la Judicatura Local.

En México por otra parte, no es sino hasta la reforma constitucional de 1994 cuando se incorpora a nuestra Ley Fundamental. El artículo 94 de nuestra Carta Magna dispone:

Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del 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.

El Consejo de la Judicatura es un órgano que forma parte del Poder Judicial, pero que no tiene función jurisdiccional sino administrativa. Representa una forma de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe mencionar, que ésta figura se reproduce en los Poderes Judiciales Estatales. Su creación representa un logro por las atribuciones que se le confieren con el objeto de velar por el fortalecimiento y la independencia del Poder Judicial.

Algunas de las que analizaremos en los siguientes apartados son:

Primera.- Velar por la independencia del Poder Judicial;

Segunda.- Liberar de las cargas de trabajo administrativo al Pleno de la Suprema Corte;

Tercera.- Hacerse cargo de la administración, incluyendo la elaboración del presupuesto, de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte;

Cuarta.- Cuidar que se apliquen en todo momento los principios de la carrera judicial;

Quinta.- Garantizar la adecuada calificación de las personas encargadas de impartir la justicia federal;

Sexta.- Encargarse del nombramiento, adscripción, remoción de jueces y magistrados y de su total apego a criterios generales, objetivos e imparciales;

Séptima.- Finalmente, delimitar territorialmente los circuitos y distritos judiciales, el número de órganos y las materias de que deben conocer.

4.2.1. INTEGRACIÓN

Según lo establecido por el artículo 100 de nuestra Constitución, el Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

Los tres últimos disponen el mismo artículo, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros, además deberán reunir los mismos requisitos que los Ministros de la Corte señalados en el artículo 95 del mismo ordenamiento.

Artículo 95.- Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional del licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación o no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero sí se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento “.

Como podemos observar, el Consejo de la Judicatura se integra por personas provenientes del Poder Judicial como por aquellas designadas por dos poderes distintos al Poder Judicial. Algunos juristas, como el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, sostienen que "la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el campo del Poder Judicial de la Federación, pugna contra el espíritu del artículo 49 relativo al principio de división de poderes. Rompiendo así su autonomía".¹⁴⁶

Se respeta el principio de no reelección. Los consejeros, salvo el Presidente del Consejo, durarán en su encargo cinco años, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Ejercerán su función con plena independencia e imparcialidad y sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto, artículo 110 de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los Servidores Públicos. Al igual que en el caso de los Ministros de la Corte, existen limitaciones constitucionales"¹⁴⁷ derivadas del desempeño del cargo de Consejero de la Judicatura Federal. Los Consejeros no

¹⁴⁶ CFR. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Evaluación crítica de la reforma judicial federal zedillista. En Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Numero especial, reforma Judicial, núm. 13. México, 1995. p. 55.

¹⁴⁷ Estos impedimentos están consagrados en el artículo 101 de la Constitución.

podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las Entidades, del Distrito Federal o de particulares, salvo cargo no remunerado en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Tampoco podrán, dentro de los dos años siguientes a su retiro, actuar como abogados o patronos en los procesos ante el Poder Judicial de la Federación, limitación que es explicable por la influencia que los Consejeros habrán de tener al designar, adscribir, ratificar y eventualmente remover jueces y magistrados federales.

4.2.2. ATRIBUCIONES

La función del Consejo de la Judicatura Federal es primordialmente administrativa y se atribuye a órganos distintos a los de la administración pública que corresponden al Poder Ejecutivo.

Este organismo podrá funcionar en pleno o en comisiones. El Pleno se compondrá con los siete consejeros, pero bastará la presencia de cinco de ellos para funcionar. Se establecerán aquellas comisiones, permanentes o transitorias, de composición variable que determine el Pleno.

Cada comisión se formara por tres miembros; uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de los designados por el Ejecutivo y el Senado.

De esta manera, el artículo 100 Constitucional establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que señale la ley. En esencia se encarga de las atribuciones administrativas que antes correspondían a la Corte, tales como nombramientos, adscripción, promoción y remoción de los jueces y magistrados, determinación del número y la división de circuitos, de la competencia territorial de los juzgados y tribunales.

En el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se detallan estas funciones administrativas cuyo ejercicio correspondía a la Suprema Corte hasta antes de la reforma, siendo las siguientes:

- 1.** Establecer o delimitar las competencias de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

- 2.** Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado por esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo.
- 3.** Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia.
- 4.** Determinar el número y los límites territoriales en que se divida el territorio de la República.
- 5.** Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito en cada uno de los circuitos.
- 6.** Hacer el nombramiento de los Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción.
- 7.** Acordar el retiro forzoso, las sustituciones y las renunciaciones de los magistrados y jueces.
- 8.** Fijar los períodos vacacionales de los magistrados de circuito y de los jueces de Distrito.

9. Cambiar la residencia de los Tribunales de Circuito y la de los Juzgados de Distrito.

10. Conceder licencias; Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales de Circuito o de los Juzgados de Distrito cuando en un mismo lugar haya varios de ellos.

Como podemos observar el cúmulo de atribuciones administrativas que se sustrae del ámbito de competencia de la Corte y pasa a formar parte de la esfera del Consejo de la Judicatura Federal.

4.2.3. VIGILANCIA, DISCIPLINA Y CONTROL

La vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la de la Suprema Corte de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, según lo establecido por los artículos 100 constitucional y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, el Consejo tiene la facultad de expedir reglamentos interiores y acuerdos generales en materia de régimen disciplinario, así como la de dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los Tribunales de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura.

También puede investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y miembros del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, siempre apegado a lo que determinen las leyes, reglamentos y acuerdos correspondientes.

Además, tiene la atribución de resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos, en los términos de lo que dispone la ley, por parte de los miembros del Poder Judicial Federal, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación”¹⁴⁸ se iniciarán de oficio, por queja o denuncia

¹⁴⁸ Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, según lo dispone el artículo 131 de la LOPJF.

presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal.

Este proceso abre un abanico de posibilidades para que se inicie el procedimiento de responsabilidades, haciéndolo accesible a la generalidad de las personas.

Existirá, sin duda alguna, un mayor control disciplinario de los funcionarios judiciales. “El Pleno del Consejo de la Judicatura será competente para conocer las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial Federal y de imponer las sanciones correspondientes, cuando se trate de faltas graves de los Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”.¹⁴⁹

A) VISITADURÍA JUDICIAL

La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el

¹⁴⁹ V. arts. 132 y 133 de la LOPJF.

funcionamiento de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y para supervisar las conductas de los integrantes de éstos órganos. Con anterioridad a la reforma de 1994, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito eran distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte, para que éstos los visitara periódicamente, vigilaran la conducta de los magistrados y jueces y recibieran las quejas que hubiera habido en su contra.

Con la instauración de la Visitaduría se desahoga a los Ministros de la Corte de una más de sus facultades no jurisdiccionales y se institucionaliza la vigilancia de los funcionarios de los órganos jurisdiccionales.

B) CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La contraloría del Poder Judicial de la Federación, otro de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura, tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial Federal, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte.

4.2.4. PRESUPUESTO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborará su propio presupuesto y el Consejo de la Judicatura lo hará por el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. La reforma de 1994 no llegó al fondo del problema relativo al presupuesto y a la dependencia económica del Poder judicial de la Federación con respecto a los otros dos poderes. Cabe recordar, que con anterioridad a la reforma de 1994, era el Pleno de la Corte el que formulaba anualmente al presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con vista al anteproyecto que proponía la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte, atendiendo a las prevenciones del ingreso y del gasto público federal. La única modificación que sufrió éste procedimiento es en cuanto a que la Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto de egresos y el Consejo de la Judicatura

elaborará el correspondiente al Poder Judicial de la Federación. El mecanismo de asignación de presupuesto permaneció sustancialmente igual, el problema sigue siendo el mismo, tanto la Corte como el Consejo de la Judicatura pueden seguir elaborando sus presupuestos, pero éstos seguirán sujetos a la buena voluntad de los otros dos poderes, en especial del Ejecutivo Federal.

4.3. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y LA PÉRDIDA DE SU AUTONOMÍA; DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

El Estado de debilidad del Poder Judicial y la grave situación de la administración de justicia en México afecta no sólo los derechos fundamentales de la persona, de justicia, de igualdad y seguridad jurídica, sino que pone entre dicho la vigencia misma del Estado de Derecho y tiene graves repercusiones en el desarrollo social y económico del país, así como en sus relaciones con el exterior, en términos políticos, de intercambio comercial y de inversión.

Es claro que los factores que determinan los problemas y las deficiencias de la administración de justicia, no solo

atañen a las leyes y al Poder Judicial, sino también al sistema político, a la economía y a la sociedad.

A continuación, haré la descripción general de la problemática que aqueja al Poder Judicial, incluyendo sus aspectos fundamentales: la dependencia, la ineficiencia, la corrupción y las limitaciones presupuestales.

4.3.1. EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN NUESTRO ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El mecanismo de designación de los Ministros de la Corte se eleva a norma Constitucional, estableciéndose bajo el Título Tercero, Capítulo III del Poder Ejecutivo, de forma más precisa en el artículo 89 fracción III, en relación con el artículo 96; ambos de nuestra Carta Magna que a la letra establece:

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

III.- Nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante.

La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designa el Presidente de la República.

Como puede observarse, el Decreto del 31 de diciembre de 1994 reforma este artículo para intensificar la participación del Senado en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se destaca que el voto por el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos se eleve a dos terceras partes de los integrantes de esta Cámara y se amplía el plazo de su deliberación a treinta días.

Esta elección se efectúa de una terna presentada por el titular del Ejecutivo, pero si la misma se rechaza en la totalidad, se presentara una nueva terna y si esta también es objetada, el Presidente hará la designación.

Lo recomendable es que la propuesta no partiera del Presidente de la República, no obstante el actual artículo expresa una corresponsabilidad en la designación, puesto que el Presidente presenta la terna y la Cámara resuelve en principio, pero el Presidente se reserva la última palabra.

4.3.2. DEPENDENCIA

Nuestra Carta Fundamental establece en su artículo 17, que las leyes federales y locales establecerán los medios

necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La independencia del Poder Judicial, como ya lo hemos señalado, debe entenderse como la ausencia de subordinación y el apego estricto a la ley, tanto en su constitución como en su funcionamiento. Este principio rechaza toda coacción ajena proveniente tanto de poderes y de funcionarios de otros órganos, como del Ejecutivo y el Legislativo, lo mismo que de intereses políticos, económicos y de cualquier otra clase.

A pesar de que nuestra Constitución prevé la independencia de los tribunales, éstos se encuentran en un estado de dependencia frente a los otros dos poderes, en especial, frente al Poder Ejecutivo. Esta subordinación debilita a tal grado al Poder Judicial que pone en entredicho su calidad de verdadero poder. Esta situación responde a dos cuestiones fundamentales: el mecanismo de designación de los Ministros de la Corte y la falta de criterios objetivos en la asignación del presupuesto del Poder Judicial.

Debiendo ser el mecanismo de designación, uno de los instrumentos establecidos por las normas constitucionales para lograr la independencia y la imparcialidad del

juzgador, en México, es por medio de éste precisamente que se abre la puerta de la subordinación y la falta de autonomía. El nombramiento de los Ministros de la Corte se hacía, según lo dispuesto por el artículo 96 constitucional anterior a la reforma de 1994, por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Como ya se dijo antes, el Ejecutivo tiene la primera y última palabra en la designación de los Ministros de la Corte. La aprobación del Senado quedaba reducida a un mero trámite. El Presidente de la República podía conformar la Corte a su voluntad, pudiendo así ejercer, una fuerte influencia sobre los Ministros, que resultaba en la condición de subordinación predeterminada del Poder Judicial. En la explicación del mecanismo de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptamos las ideas del autor Sergio García Ramírez en su obra denominada "El Poder Judicial y el Ministerio Público"¹⁵⁰ por ser la más conducente, motivo por el cual haré referencia expresa de su obra.

A) DESIGNACIÓN DE INTEGRANTES

¹⁵⁰ Op. cit. pp. 50-64.

En este campo es preciso examinar la capacidad procesal subjetiva de los Ministros, es decir, los requisitos de nombramiento, y el procedimiento instituido para dicho nombramiento, que implica el análisis de las instancias constitucionales que participan en este importante acto de integración del más alto Tribunal de la República.

No sobra recordar las frecuentes consideraciones acerca de la dignidad de la función jurisdiccional, una verdadera misión moral para el equilibrio en desempeño de los poderes del Estado y la racionalidad y justicia en el trato de los gobernantes y los ciudadanos. La delicadeza y trascendencia de la función jurisdiccional requiere cualidades notables en quien la ejerce.

Se han ponderado ampliamente esas condiciones y requisitos personales y profesionales para el buen desempeño de tan relevante encomienda. Las partidas exaltaron la calidad ética del juzgador, al decir que éste es un "hombre bueno" "puesto para hacer justicia.

No hay duda, pues, acerca de la necesidad de que la administración de justicia quede en manos de hombres y mujeres ilustrados, competentes, con firmeza de carácter e

imbatible probidad. La máxima garantía de libertad, paz y justicia para el ser humano reside en el orden jurisdiccional.

B) PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN

El procedimiento para la designación de los Ministros, asunto que ocupó buen espacio en los debates suscitados por la reforma. Se trata en efecto, de un tema sumamente discutido, desde hace tiempo, que no ha encontrado solución que satisfaga a todos. Tampoco fue unánime, por cierto, la opinión en torno a la reforma constitucional introducida en este caso. Está de por medio el régimen de división de poderes, y en esa virtud se halla sobre el tapete de la discusión, nada menos, la Independencia del Poder Judicial, en su más importante Tribunal y la objetividad e imparcialidad de sus resoluciones.

Hay que aludir, pues, al método de designación de los funcionarios públicos más importantes y poderosos.

Este asunto interesa de sobremanera a la sociedad. La soberanía, capacidad de libre orientación política y jurídica de la vida colectiva, reside en el pueblo. Sin embargo, éste no ejerce inmediatamente esa soberanía, salvo en aisladas

hipótesis de democracia directa. Lo hace por conducto de los Poderes de la Unión o de las entidades federativas (artículo 41 constitucional, primer párrafo).

A su vez, estos poderes son apenas abstracciones, construcciones de la teoría política, porque el poder concreto y directo, el poder determinante de la conducta de los ciudadanos, radica verdaderamente en los individuos que, a título de funcionarios, integran dichos poderes formales del Estado.

De tal suerte, los funcionarios públicos actúan como si fueran endosatarios de la soberanía popular.

No digo que formalmente lo sean: sólo indico que en la realidad así actúan, facultados por el orden jurídico vigente, como bien lo sabe cualquier ciudadano y cualquier funcionario.

Los funcionarios retienen una cuota del poder popular, que ejercen en el espacio de sus atribuciones constitucionales y legales. Por ello es tan importante, desde un punto de vista práctico, que es el ángulo que interesa a los particulares, como se elige o nombra a los funcionarios.

Dejando de lado antiguos sistemas de investidura, derivados de ideas providencialistas que han declinado, se

admite generalmente que la elección de los más altos funcionarios corresponde al pueblo, y que esa elección concreta en las urnas bajo un sistema democrático, tratése de elección directa, que sirve mejor al ideal de la democracia, tratése de elección indirecta.

Este concepto ha arraigado, en general, por lo que atañe al titular del Poder Ejecutivo y a los integrantes del Poder Legislativo. No sucede lo mismo en lo que respecta a los miembros del Poder Judicial.

La salvedad de éstos tiene que ver, en fin de cuentas, con la plausible idea de que la jurisdicción se ha de ejercer con absoluta independencia de orientaciones o militancias políticas partidistas, que son admisibles o exigibles, a contrario sensu, cuando se trata del jefe del gobierno de los miembros del parlamento, estos últimos, militantes de un partido, y elegidos en tal calidad por el pueblo sufragante, deben arreglar su actuación a las normas del derecho vigente y, dentro de ellas, a los ideales, programas y políticas adoptados por el partido que los postulo para su elección en las urnas, o bien, procurar la modificación de las normas en forma consecuente con las ideas sustentadas por

el partido que los presentó a la elección y por el que votaron los ciudadanos, que no emitieron un “poder en blanco”.

En cambio, los juzgadores, que pueden ser - como ciudadanos - militantes o simpatizantes de un partido político, deben conducir su función pública bajo el exclusivo e inequívoco cauce de la Ley, sin recibir el influjo, y mucho menos el imperio, de los compromisos de partido.

De ahí que haya declinado, afortunadamente, el sistema de elección popular para el nombramiento de los titulares de la función jurisdiccional.

En consecuencia, se han ideado métodos diferentes para el nombramiento de los más altos juzgadores, que aparejan la intervención de los otros dos poderes del Estado, con o sin participación de instancias no autoritarias de la sociedad.

En México ha prevalecido, a la manera Norteamericana, la colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, aunque también se conoció, años atrás, un régimen diferente, que daba intervención determinante a los Estados de la Unión.

En nuestro medio, ocasionalmente se ha reclamado que intervengan en el proceso de designación de los Ministros,

sea para hacer propuestas en general, sea para formular ternas cerradas, los colegios o asociaciones de abogados y las escuelas y facultades de derecho. También se ha propuesto que los nombramientos salgan de las filas del propio Poder Judicial. Estos planteamientos poseen ventajas y desventajas. Aquellas se resumen en la mayor independencia de la designación frente a los poderes extraños al Judicial, que buscan proyectar sus preferencias y dejar su huella en la integración del "tercer poder".

Ahora bien, la selección y la designación en el medio cerrado de la Judicatura, trae consigo los males característicos de la endogamia y el enfeudamiento, que ahogan el desarrollo y estrechan la visión de la magistratura. En lo que respecta a la intervención de escuelas y facultades de derecho, se ha observado que existe una gran heterogeneidad en este campo, y que no hay todavía un sistema que permita conocer y ponderar, verdaderamente, el parecer generalizado de los centros de educación jurídica superior.

Por lo demás, es discutible el título de dichos centros para orientar, por encima o con independencia de otras instancias sociales interesadas en la administración de

justicia (y todas lo están), la integración de uno de los poderes del Estado.

En cuanto a los colegios, asociaciones o barras de abogados, no se puede perder de vista las severas limitaciones que provienen de la falta de colegiación obligatoria, asociadas a la heterogeneidad de esas corporaciones y a la diversidad de intereses personales o de grupo que pueden influir en algunas de ellas. La integración de un poder del Estado no puede supeditarse al parecer de un gremio, por relevante y calificado que éste sea, asimismo, la norma sólo habla de comparecencia de los candidatos propuestos por el Ejecutivo, y no indica las características de aquélla. Por lo tanto, quedó a la primera aplicación de la reforma el trabajo de precisar la forma de comparecencia.

Se dispuso que ésta ocurriera ante el pleno de la Cámara, para que los candidatos disertaran durante algunos minutos, y luego escucharan y respondieran preguntas formuladas por Senadores representantes de las diversas fracciones parlamentarias. Esta especie de examen también apareja situaciones inconvenientes para los aspirantes, que deben enfrentar preguntas o expresiones conectadas más

con preocupaciones políticas que con razones jurídicas, y específicamente jurisdiccionales.

A su vez, Emilio Rabasa en su obra “La Constitución y la Dictadura”¹⁵¹ establece que todo poder público dimana del pueblo (artículo. 39 Constitucional); el Poder Judicial es un poder público; luego los Ministros de la Corte deben ser designados por elección popular.

Esta forma de nombramiento de los Ministros de la Corte, ni es una necesidad lógica ni puede racionalmente llevarse a la práctica, y si se pudiera, conduciría a los peores resultados.

La teoría la reprueba, porque la elección popular no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los Ministros no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie, ni expresar, ni seguir voluntad ajena ni propia.

En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de Ministro es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien.

¹⁵¹ Op. cit. pp. 196-201.

En la lucha electoral de Diputados, Senadores y Presidente de la República, los elegidos por la mayoría triunfante adquieren para con ésta las obligaciones que contiene el credo del partido o la plataforma aceptada; la designación de un Ministro no debe imponerle obligación que no esté en las leyes, ni compromisos con sus electores, porque para la administración de justicia no puede haber diversidad de programas, ni deben existir los intereses o tendencias antagónicos que dan vida a los partidos.

Toda elección para funciones políticas va precedida de la campaña electoral en que el candidato se exhibe, combate a sus adversarios, promete sobre un programa y encabeza a sus partidarios; la campaña electoral de un candidato a ser Ministro no tendría sobre que fundarse, salvo que tomara el tema de elogiar sus propias virtudes, su ilustración y su independencia de carácter; tal campaña sería vergonzosa y ridícula en un hombre que ha de tener la rectitud por resumen de sus deberes en el cargo.

Por esto debe buscarse un sistema de selección y nombramiento de los funcionarios judiciales que garantice su independencia, imparcialidad y su capacidad jurídica y moral.

Así tenemos que, mediante boletín de prensa del 27 de agosto del 2003, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organizaciones civiles y sociales instan al Presidente Vicente Fox a que tome en cuenta criterios de transparencia, profesionalismo e independencia en la elección de los ministros de la SCJN.

El referido documento dice:

Mediante una carta más de diez organizaciones civiles y sociales instaron al Presidente Vicente Fox a tomar en cuenta algunos criterios en la selección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al finalizar este año tendrá lugar el retiro de dos de los integrantes de la SCJN de sus cargos como ministros: Juventino V. Castro y Castro y José Vicente Aguinaco Alemán. Es por ello que en los próximos tres meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciará el complicado proceso de selección de los posibles candidatos y candidatas a integrar las ternas que el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, presentará al senado de la República quien tomará la determinación final.

Esta tarea es de sobresaliente responsabilidad, y representa una oportunidad para consolidar en México los valores de la democracia y del Estado de Derecho, ya que, de la nominación de personas con alto reconocimiento dependerá que en nuestro país contemos con los o las juristas más calificadas y adecuadas, que asuman su función con independencia e imparcialidad.

Las organizaciones firmantes esperamos que el Presidente Fox Quesada cumpla con esta encomienda que la Constitución le otorga, velando porque se satisfagan a cabalidad, todos y cada uno de los requisitos establecidos por el artículo 96 de la Constitución.

El momento por el que atraviesa nuestro país representa una oportunidad significativa para consolidar el cambio en las estructuras del Estado y una posibilidad para aumentar la confianza social en las instituciones, además de que puede ser, en el ámbito de la comunidad internacional, una muestra de que en México, se vive un proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho. La separación de poderes y el respeto de los derechos fundamentales son factores esenciales en este proceso.

Es importante recordar que los Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Milán en 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 y 40/146 de 1985, recalcan, en el principio número diez, que: "Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas integras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones apropiadas.

Dada la forma hermética en que se han elegido las ministras y ministros, el Presidente tiene la oportunidad, tal vez única durante su administración, de legarnos una nueva forma de tomar decisiones de la envergadura de la que nos ocupa, a través de la configuración de un proceso novedoso para la designación de poscandidatos y candidatas que conformarán las ternas con miras a cubrir las vacantes de la SCJN.

Por lo anterior, las organizaciones firmantes instamos al Presidente Vicente Fox Quesada a que su elección se apegue a los siguientes criterios.

- I. **Igualdad de oportunidades en la conformación de las ternas que serán presentadas al Senado de la República.** En México, se reconoce que el principio de igualdad es fundamental para el desenvolvimientos de nuestra sociedad, tal y como se advierte en lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución, donde se establece: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

- II. **Transparencia y legalidad en la integración de la terna de candidatos.** El Estado de Derecho se caracteriza por el ejercicio del poder público de frente a la sociedad. Nuestra Constitución es muy clara al reconocer en su capítulo de garantías individuales dos derechos que protegen este principio de transparencia: el derecho a la información y el principio de legalidad. La Constitución establece en

su artículo 16 “que todo acto de autoridad debe estar motivado y fundado, incluidos los del Poder Ejecutivo. La conformación de la terna es un acto de autoridad que tradicionalmente se ha decidido con una discrecionalidad que no se justifica en un Estado de Derecho pleno, los mexicanos nunca hemos tenido conocimiento de la forma en la que el Presidente de la República selecciona a sus candidatos a tan importantes cargos, como tampoco se nos hacía partícipes de la fecha a partir de la cual se inicia este proceso de toma de decisión; así ante esta oportunidad, el Ejecutivo Federal que encabeza el Presidente Vicente Fox Quesada, puede sentar un precedente en esta materia que establezca las bases de una nueva relación del poder público y la sociedad. Para las organizaciones firmantes y la sociedad mexicana en general, la nominación de candidatos y candidatas a este tipo de puestos, incluyendo la decisión que se tome con relación a la conformación de la terna que será presentada ante del Senado de la República, es un acto de autoridad que debe ser tomado con absoluta transparencia.

Además, de hacerlo así, el presidente Vicente Fox Quesada actuaría de forma congruente con el artículo 6 constitucional relativo al derecho a la información y con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio del 2002, en el Diario Oficial de la Federación.

La ciudadanía tiene el derecho de opinar sobre los posibles candidatos y candidatas que integraran las ternas, tal vez mediante la colocación de sus curricula vitae en Internet u otros medios accesibles a toda la sociedad y ofreciendo la posibilidad de enviar comentarios por correo electrónico, fax u otros procedimientos análogos. Además, de esta manera, el Presidente Vicente Fox Quesada, actuara conforme a los compromisos derivados de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el día 11 de septiembre del 2001, que en su artículo 4 señala “que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales”.

En este sentido, y por la trascendencia de la tarea que se encomendara a la persona que resulte electa para ocupar dicho cargo, es fundamental que se asegure, frente a la sociedad, la probada capacidad y amplitud de criterio acorde al momento que vive el país, de cada uno de los candidatos; por esto las organizaciones firmantes proponemos que las personas que lleguen a postular sus candidaturas, presenten en un foro público su pensamiento respecto a los temas que se encuentran en el centro del debate nacional. A dicho foro deberá convocarse a los operadores de justicia, organismos de la sociedad civil, organismos públicos de derechos humanos, académicos, juristas, medios de comunicación y al público en general.

Asimismo, es importante que en este proceso, el Presidente Vicente Fox Quesada nos informe a los mexicanos y mexicanas las razones por las cuales considero que las personas que conforman las ternas son las idóneas. Con ello el Presidente Vicente Fox Quesada será el primer Presidente en México que explique a la ciudadanía las razones de fondo que lo

condujeron a optar por las personas más calificadas, más comprometidas con el fortalecimiento del estado de Derecho, y sobre todo con mayores conocimientos en una materia tan trascendental para cualquier sociedad democrática como es la protección de los derechos humanos nacional e internacionalmente reconocidos

III. **Igualdad de género en la integración de las ternas a presentarse al Senado de la República.** Es de fundamental importancia que en la conformación de cada una de las ternas se garantice el principio de igualdad de género, consagrado en el artículo 4 de la Constitución, en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de la que México es parte desde 1981, así como en el artículo 9 de las antes mencionada Carta Democrática. Este punto adquiere una relevancia mayor si consideramos la actual conformación de la SCJN, dentro de la cual únicamente contamos con una mujer: la Ministra Olga Sánchez Cordero. Por consiguiente, las organizaciones firmantes consideramos que el Presidente Vicente Fox debe

garantizar una amplia participación de aquellas personas del género femenino en la conformación de sus ternas con lo cual podrá contribuir a que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya un porcentaje igualitario de hombres y mujeres.

IV. **Participación en ámbitos relacionados con el derecho internacional.** Un aspecto importante que es necesario fortalecer en la democracia mexicana es la protección y garantía de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Para que las instituciones del Estado ganen credibilidad y legitimación frente a los ciudadanos, el Poder Judicial tiene un papel de vital importancia, ya que a través de sus actuaciones los derechos humanos pueden ser garantizados cuando resulten vulnerados.

Dentro de cualquier régimen democrático, el Poder Judicial debe ser el motor de la evolución jurídica y definir criterios de interpretación normativa que respondan al contexto social y que impulsen el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas. En este orden de ideas, ante la imperiosa necesidad de garantizar los

derechos humanos y adecuar, de manera cada vez más fehaciente, el orden jurídico interno a los estándares mínimos establecidos por el derecho internacional, es fundamental que la SCJN cuente entre sus integrantes con personas que conozcan directamente el ámbito internacional de los derechos humanos. De esta manera, el más alto Tribunal de nuestro país estará en posibilidades de colaborar en esta labor de armonización, a través del empleo cotidiano de las normas jurídicas existentes, mediante la incorporación del derecho internacional. Con ello se garantizara, al mismo tiempo, el cabal cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado Mexicano.

4.3.3. INEFICIENCIA

La Constitución Mexicana garantiza en su artículo 17 que toda persona tendrá el derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En contrapartida del derecho de acceso a la justicia de que es titular toda persona, el Estado asume la obligación de crear y organizar los tribunales que habrán de encargarse de impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

La impartición de justicia por tribunales independientes y eficientes, es decir, por juzgadores autónomos frente a presiones e intereses ajenos al derecho, y a cuyos fallos habrá de darse cabal cumplimiento, deberá satisfacer, entre otras, la siguiente exigencia: ser rápida, porque los Tribunales deben sustanciar y resolver los juicios dentro de los plazos y términos legales, teniendo además presente que "justicia que no es rápida no es justicia".¹⁵²

No obstante, este mandamiento de nuestra Carta Magna muchas veces queda reducido a meros buenos propósitos. La insuficiencia de juzgados, la carencia de recursos materiales, la falta de recursos humanos, la deficiente profesionalización y capacitación del cuerpo de funcionarios judiciales, así como la sobresaturación de asuntos, hacen del Poder Judicial un organismo ineficiente y poco funcional.

¹⁵² RODRÍGUEZ y Rodríguez, Jesús. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. UNAM. México, 1997. p. 79.

La eficiencia, entendida como el número de asuntos resueltos, puede medirse en relación inversa al rezago en los Juzgados. El rezago judicial tiene su motivo principal en la insuficiencia de Juzgados, que han aumentado a un ritmo muy inferior al observado en el crecimiento demográfico. Tal insuficiencia, aunada a su ineficiencia, atenta necesariamente contra el objetivo de una justicia pronta y expedita.

A continuación haré referencia a algunas cifras sobre carga de trabajo por año, números de Juzgados de Distrito, asuntos sobreseídos y porcentaje de asuntos rezagados. El análisis de éstos datos, en conjunto, nos darán una idea bastante clara de la precaria situación en que se encuentra nuestro sistema de justicia.

La cantidad de Juicios de Amparo promovidos ante los Juzgados de Distrito ha ido en aumento. Sin embargo a partir de 1975 y, principalmente en la década de los ochenta, tal incremento ha sido desproporcional respecto de los años anteriores.

Cabe destacar que precisamente, en el periodo de 1980 a 1990 como veremos más adelante, se crearon más Juzgados de Distrito que en todos los años anteriores.

Asimismo, en la década de los ochenta, el número de Juzgados de Distrito aumento en un 90% respecto de los que existían en 1975. Este es un crecimiento sin precedentes en la historia del Poder Judicial Federal, ya que en un periodo de 10 años se crearon más Juzgados de Distrito nuevos que en el total de los creados en los 40 años anteriores. Esto se debe a que, a partir de 1984, el presupuesto anual del organismo judicial federal se ha incrementado sensiblemente.

Sin embargo si comparamos el aumento en el número de juicios con la expansión que ha tenido el Poder Judicial, podemos afirmar que dicha expansión no ha sido suficiente para responder a la creciente demanda de justicia. La carga en promedio de trabajo por juez tiende a aumentar.

En 1980, cada juez tramitó un promedio de 1, 686 juicios de amparo, una carga de trabajo ciertamente por encima de la capacidad del juzgador. Paradójicamente, el año en que se creó el mayor número de juzgados nuevos fue el de mayor crecimiento de carga para el juzgador. De esta forma, la expansión del Poder Judicial fue insuficiente para aliviar la carga de trabajo de sus titulares.

En cuanto al porcentaje de asuntos sobreseídos, en el período de 1940 a 1960, se había mantenido más o menos

constante, a partir de 1965 y en específico desde 1970, éste fue incrementando sustancialmente, al punto de que en las décadas de los setenta y ochenta, los Juzgados de Distrito empezaron a sobrepasar un poco más de las terceras partes del número total de juicios resueltos, hasta llegar al punto, en 1990 de sobrepasar el 79 % de los asuntos.

“Al finalizar 2004, ingresaron a los 520 juzgados y tribunales federales un total estimado de 666 mil 591 asuntos, se estima que para el ejercicio 2005, ingresen un poco más de 727 mil asuntos en los tribunales de circuito y juzgados de distrito que integran la Judicatura Federal. Para poder satisfacer esta demanda es necesario crear 25 nuevos órganos jurisdiccionales, a través de la instalación de nueve tribunales colegiados, un tribunal unitario y 15 juzgados de distrito”.¹⁵³

El Poder Judicial sólo será eficiente cuando “logre realmente cumplir con su función“, no de resolver el mayor número de asuntos, sino de administrar justicia material expedita. De ésta forma, el rezago ha sido y es uno de los grandes retos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo que éste no debe resolverse a costa de la negación de

¹⁵³ Ver el Universal, 20 de septiembre del 2004.

justicia, por el sobreseimiento de los asuntos, sino a través del eficiente y justo ejercicio de la función encomendada: la función jurisdiccional.

4.3.4. CORRUPCIÓN

La corrupción en México es un tema múltiple que exige la comprensión de fenómenos sociales, circunstancias políticas, económicas y factores históricos que determinan el problema.

Es necesario tomar en cuenta la conformación del Poder Judicial en México; las diferencias abismales que existen entre quienes ingresan en calidad de Secretarios de Acuerdos o Actuarios y aquellos que ejercen los cargos de Ministros del máximo Tribunal de la República; la ausencia de una carrera judicial y de un sistema de capacitación judicial que sea coherente con los requerimientos prácticos que supone la función jurisdiccional así como la falta de un escalafón adecuado.

La corrupción en el Poder Judicial obedece a una lógica sui generis; existe en primer lugar porque los salarios son bajos, y esto trae la posibilidad de influir en las

decisiones judiciales para obtener un resultado favorable contrario a la justicia, es un mecanismo que activa la participación de los grupos con poder económico.

Además, la corrupción en el Poder Judicial daña significativamente la relación entre el gobernado y el gobierno. El combate mexicano en las prácticas de corrupción no ha sido el mejor. Se ha iniciado de arriba para abajo, cuando en la práctica la corrupción se presenta en los funcionarios estatales más modestos; la que más lastima la confianza popular. La gente no confía en la honestidad de los jueces ni en la rectitud de los procesos judiciales.

El recurso a medios económicos e influyentismos políticos, por otro lado, es determinante en la agilización y la resolución de los asuntos del Poder Judicial. Podemos afirmar que la corrupción que predomina en el Poder Judicial, sigue siendo un problema cultural, de integración y de una actitud patrimonialista que deriva de la época colonial.

En México, las conductas corruptas siguen asociándose con el éxito social, el poder y el ascenso a partir de la habilidad o las relaciones. En este contexto, el combate a estas prácticas resulta muy complejo, pues no es sólo un

problema de normatividad, sino de concepciones y prácticas diversas.

Existen dos grupos en los que se manifiesta la corrupción en éste ámbito: el primero es el de la agilización o retardo de los trámites. Por medio de dinero los empleados judiciales y titulares según sea el caso pueden hacer que un juicio se agilice o retarde, incluso por años, a beneficio de una de las partes.

El otro nivel, más peligroso por sus resultados, es el de modificar las resoluciones - vía corrupción - y supone el involucramiento de funcionarios de mayor nivel jerárquico. Si la corrupción le resta operatividad a la justicia, es cierto también que en nuestro sistema los empleados judiciales compensan su ingreso por ésta vía, ya que los ingresos nominales son muy inferiores al nivel medio del mercado específico.

Por niveles, la corrupción en la administración de justicia se acentúa en sus bases, a cambio de dádivas económicas y en su cúspide se maneja la influencia política. Sin embargo, es en las bases donde se requiere una justicia expedita y eficiente, sí se quiere una aceptación mayor de la

población y desactivarse los conflictos potenciales, deberá pensarse en un cuerpo judicial mejor integrado en las bases.

“En cuanto a los recursos financieros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han existido irregularidades, en febrero de 1996 el Coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana de Abogados, Clemente Valdez señaló que la existencia de economías o partidas secretas conocidas como -caja chica- en el presupuesto de la Suprema Corte , constituye una incitación abierta a su manejo indebido, pues el manejo secreto de una gran parte del presupuesto de la Corte, resultaba que algunos ministros recibían a escondidas compensaciones de las que otros no estaban enterados”.¹⁵⁴

“El Consejo de la Judicatura Federal también ha sido puesto en duda en cuanto a su independencia y credibilidad. En febrero de 1996 se hizo público un posible fraude y el manejo discrecional de más de 100 millones de pesos de la presidencia de la Corte, a tal grado que el área de comunicación social de la Suprema Corte, impuso nuevas reglas para no afectar su imagen”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ La Jornada, 9 de febrero de 1996, p. 25

¹⁵⁵ La Jornada, 9 de febrero de 1996, p. 21

“En abril de 1997, Ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito y jueces federales reconocieron en el periódico *La Jornada* que el Poder judicial enfrenta una graves crisis y cada vez se reducen las posibilidades de sanear la impartición de justicia y ganar más espacios – la venta de la justicia – la corrupción de secretarios de juzgados y tribunales, jueces y magistrados se da principalmente mediante abogados litigantes que se acercan a los funcionarios ofreciendo ayuda para lo que deseen”.¹⁵⁶

Asimismo, es indispensable que los empleados judiciales reciban capacitación y cuenten con un reconocimiento a sus capacidades técnicas y a la especialización que requiere su trabajo. La corrupción en México no se da, en la misma proporción en los diferentes tribunales, ni en los diversos niveles.

Como se puede observar, el fenómeno de la corrupción es un problema sumamente complejo. Es necesario llevar a cabo reformas que se refieran a la implementación de un salario alto en comparación con el del mercado, incentivos por permanencia y antigüedad, la capacidad constante y con estímulo económico o escalafonario, las prestaciones

¹⁵⁶ *La Jornada*, 14 de abril de 1997. p. primera plana.

superiores a las del medio, así como los bonos de productividad que privilegien la calidad y cantidad de trabajo real con resultados positivos, tendientes a la creación de una conciencia social; con el fin de elevar la cultura jurídica de los mexicanos.

4.3.5. LIMITACIONES PRESUPUESTALES

La segunda causa de la debilidad del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que lo coloca en un estado de dependencia frente al Poder Ejecutivo, principalmente, es la falta de criterios objetivos en la asignación de su presupuesto.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación anterior a la reforma, en su artículo 12, establecía que era atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno, formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con vista del anteproyecto que propusiera la Comisión de Gobierno y Administración de la Corte atendiendo a las previsiones del ingreso del gasto público federal.

La ley no establece criterios objetivos para la determinación del presupuesto, lo cual deja al Poder Ejecutivo en libertad de restringirlo, limitarlo y hasta condicionarlo.

El presupuesto del Poder Judicial, aunque propuesto por la Suprema Corte de Justicia, se discute y negocia cada año con el Ejecutivo Federal como si fuera parte de su administración. Así, el Ejecutivo tiene fuerte injerencia en la asignación de recursos al Poder Judicial. En breve, lo controla económicamente.

De acuerdo a los recursos presupuestales con los que ha contado el Poder Judicial en México resulta imposible pensar que sus problemas hayan ocupado de manera seria la agenda de prioridades de los Gobiernos de la República. En ese sentido es preocupante la falta de presupuesto asignado al Poder Judicial.

Algunos datos estadísticos con otros países y a lo largo del tiempo podrán darnos una idea de la gravedad del problema en México.

En el caso mexicano el presupuesto del Poder Judicial, aunque propuesto por la Suprema Corte de Justicia, se discute y negocia con el Ejecutivo Federal como si fuera

parte de su administración. En otros países el presupuesto y funcionamiento del Poder Judicial está determinado a través de una garantía constitucional, que asegura un porcentaje del presupuesto federal. Y aunque ésta garantía ha brillado muchas veces por su incumplimiento, tales garantías cumplen una función útil, proveyendo a los jueces de valiosas influencias al momento del debate sobre el presupuesto.

A continuación haré mención de la forma en que algunos países han intentado garantizar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial Federal.

1. En Costa Rica, 6 % de los ingresos anuales ordinarios de la Nación (Constitución de 1947, artículo 177).
2. En Honduras, 3 % de los ingresos anuales, excluyendo préstamos y subvenciones (Constitución de 1982, artículo 306)
3. En Perú, Guatemala. Panamá, 2 % del presupuesto del Gobierno Central.
4. En Bolivia la Constitución de 1967 se limita a decir que cada año se adjudicará un porcentaje fijo y suficiente al Poder Judicial.

5. En Brasil, el Poder Judicial elabora su presupuesto, sólo se le exige que dicho proyecto debe adaptarse a la ley anual de directivas presupuestarias elaborada por el Congreso General (Constitución de 1988, art. 99).

6. En México, en cambio el presupuesto asignado al Poder Judicial, difícilmente supera el 0.2 % anual del presupuesto federal. El Poder Judicial depende de la asignación presupuestal que, en términos generales, ya ha sido determinada previamente por las autoridades hacendarías.

7. En Estados Unidos de América el presupuesto asignado al Poder Judicial, ha sido en los últimos diez años alrededor de ocho tantos superior, proporcionalmente, que el de México.

Como se puede observar, el presupuesto asignado al Poder Judicial, aunque ciertamente ha aumentado en los últimos años, es ínfimo. Es infinitamente inferior al presupuesto otorgado al Poder Judicial en otros países, al presupuesto asignado al Poder Ejecutivo, e inclusive al

correspondiente a la Secretaría de Hacienda (2.8. % del presupuesto de la Federación).

La carencia de independencia del Poder Judicial, debida principalmente al mecanismo de designación y a la ausencia de autonomía económica, lo debilita, le resta fortaleza frente a los otros dos poderes, dificultando la realización de su función primordial : la jurisdiccional.

Con el objeto de consolidar su autonomía financiera del Poder Judicial de la Federación es necesario establecer un criterio objetivo basado en la demanda efectiva para determinar el porcentaje del PIB o del presupuesto federal que debe ser destinado a la administración de justicia.

En este sentido, Carlos Avilés, columnista del periodo Universal, con fecha 20 de septiembre del 2004, señala "El Poder Judicial de la Federación emitió un exhorto, de manera respetuosa para que la Cámara de Diputados no recorte el presupuesto que solicito para el 2005, tal como ha ocurrido en los últimos años, en especial, porque se requiere de recursos suficientes para crear más juzgados penales que permitan atender los recientes reclamos de la sociedad.

Para el año 2005, el Poder Judicial de la Federación solicitó un presupuesto de 26 mil 537 millones de pesos, es

decir, una cifra 36 por ciento mayor a los 19 mil 400 millones de pesos que recibió para el 2004.

La mayoría de recursos, esto es 22 mil 176 millones de pesos, son para el Consejo de la Judicatura Federal, que es un organismo que se encarga de administrar y vigilar a los 520 juzgados y tribunales federales. El resto del dinero se solicita para cubrir las necesidades de la Corte y del Tribunal Electoral.

Sería necesario elaborar un programa para alcanzar gradualmente éste objetivo previendo las fuentes de recursos necesarios.

Alternativamente se debería de adoptar en México una política similar a la de otros países latinoamericanos en materia de asignación presupuestal, garantizando al Poder Judicial una autonomía plena, que supere lo asignado en los últimos años y que asegure su funcionamiento eficaz.

CONCLUSIONES

1. Todo hombre, por el hecho de serlo, aspira a la felicidad y en su determinación de alcanzarla, se fija metas cuyo logro considera que la hará efectiva. La finalidad o meta que cada uno se plantee será diferente, lógicamente, pues la elección depende de su vocación o natural manera de ser, pero el incentivo de todos es esa búsqueda, consciente o inconsciente, de la felicidad, ya que sólo un ser anormal actúa sin finalidad alguna.

2. Por liberalismo se entiende en términos generales: el orden que profesan los partidarios del sistema de gobierno federal; también comprende el partido o comunión política que entre sí forman el sistema político-religioso que proclama la absoluta independencia del Estado, en su organización y funciones, de todas las religiones positivas; se ha definido el liberalismo como un sistema jurídico institucional creado en el siglo XVIII y aplicado en el siglo XIX con el propósito de asegurar la libertad para el ser humano.

3. En el pensamiento liberal están los fundamentos originales del Estado de Derecho y del constitucionalismo moderno. Su evolución radica, a su vez, en el desarrollo de una

serie de principios e instituciones, de mecanismos y sistema creados para limitar el poder, controlar su ejercicio y garantizar los derechos fundamentales de las persona. Entre éstos, el principio de separación de poderes que constituye el eje de limitación del poder y del freno a la arbitrariedad, en su ejercicio.

4. El producto más acabado del liberalismo es el Estado de Derecho, un Estado constitucional en el sentido garantista del término. Los postulados fundamentales del pensamiento liberal: derechos individuales, seguridad jurídica y constitucionalismo o separación de poderes, constituyen la base del Estado de Derecho.

5. Un Estado de derecho no se da por generación espontánea ni depende sólo de la voluntad o decisión de algún actor político en particular. Su construcción es un proceso que involucra a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía, y no se agota en la edificación de un sistema jurídico o constitucional. El Estado de derecho se expresa y realiza en la norma legal, pero también en la definición y el funcionamiento efectivo de las instituciones, así como en la cultura y las prácticas políticas de los actores.

6. En el Estado de derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos. Por ello, es un patrimonio común que debe ser creado, protegido y consolidado responsablemente por todos los actores políticos.

7. Las características generales del Estado de derecho son el Imperio de la ley: como expresión de la voluntad general; separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial y Derechos y libertades fundamentales

8. El principio de separación de poderes se refiere, no solamente a la separación de poderes, sino a la coordinación de los mismos, tendientes a alcanzar su equilibrio, en beneficio de la libertad de los hombres. En las sociedades modernas democráticas, éste principio se traduce en una serie de reglas de procedimiento, a través de las cuales, se expresa de modo legítimo el poder de la mayoría. Se advierte el peligro de que aun respetándose las reglas, cuando exista acuerdo entre los diversos órganos del Estado, la voluntad de la mayoría no tenga límite. De aquí la importancia del gobierno de las leyes, del poder limitado por la ley, en la medida en que además de establecer las reglas

de procedimiento para la configuración de la voluntad legislativa, le impone límites legales precisos en la Constitución, y los hace efectivos a través de un órgano que tiene la función judicial de controlar si la voluntad de la mayoría, expresada en una ley, está o no de acuerdo con la norma fundamental. Es así como, un sistema político, donde el principio del gobierno limitado es la regla, el Poder Judicial adquiere una gran importancia en la preservación del equilibrio constitucional.

9. La Constitución del 17 no sólo consagró la división de poderes (artículo 49) y la forma de gobierno presidencial sino que, además, estableció los mecanismos constitucionales de fortalecimiento y preeminencia del Ejecutivo Federal y ciertas modalidades en las facultades del Poder Legislativo y el Poder Judicial; así tenemos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se alberga la forma de gobierno republicana, la división de poderes que, en la actualidad (2005), tiene el sistema político mexicano.

10. La existencia del “sistema presidencial mexicano” constituye junto con la de un partido político predominante, una de las piezas más importantes del sistema político mexicano y, más aún, considero que los grandes problemas que enfrenta nuestro país hoy en día no pudieron haber surgido de la nada,

sino más bien son el producto del sistema de gobierno bajo el cual hemos vivido durante las últimas décadas.

11. El Ejecutivo, además de ser Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Comandante de las Fuerzas Armadas y líder del partido en el poder, goza de excesivas atribuciones en materia legislativa, judicial y ejecutiva de carácter federal.

Estas facultades se ejercen en detrimento de la independencia del Poder Judicial, afectando seriamente el equilibrio entre los poderes, en perjuicio de la libertad de los gobernados.

12. De la grave responsabilidad que tiene el Poder Judicial Federal en la consolidación del Estado de Derecho y del equilibrio constitucional, en la plena realización de la justicia, en la preservación de la libertad y la igualdad de los hombres, en el proceso modernizador y en el desarrollo democrático del país, surge la imperante necesidad de un verdadero Poder Judicial independiente.

13. La independencia del Poder Judicial y, en concreto, la independencia de los jueces, tanto en su constitución, como en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas, implica la libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier otro

detentador de poder y constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho. Debe entenderse como la ausencia total de subordinación a cualquier otro interés que no sea el de la absoluta realización de la justicia y el apego estricto e incondicional de la ley y no, como una irreductible y rígida separación de los tribunales respecto a los otros dos poderes.

14. Para lograr la autonomía del Poder Judicial de la Federación es necesario rodear a la organización y a los funcionarios que administran la justicia de un conjunto de factores que les brinde seguridad y les permitan el fiel desempeño de sus funciones. Estas garantías judiciales comprenden los factores de estabilidad, carrera judicial; ampliándose ésta hasta Ministro de la Corte, debiendo ser de entre las filas del Poder Judicial; remuneración, autoridad y responsabilidad. En contraparte, deben ser cualidades esenciales de la conciencia de los juzgadores: la honestidad, la rectitud, el profesionalismo, la entrega, la vocación, la imparcialidad, la objetividad y la búsqueda incondicional de la justicia.

15. El estado de debilidad del Poder Judicial y la grave situación de la administración de justicia en México afecta no sólo los derechos fundamentales de la persona- justicia, igualdad,

libertad y seguridad jurídica-sino que pone entredicho la vigencia misma del Estado de Derecho y tiene graves repercusiones en el desarrollo social y económico del país, así como en sus relaciones con el exterior, en términos políticos, de intercambio comercial y de inversión.

16. Los factores que determinan los problemas y las deficiencias de la administración de justicia no atañen sólo a las leyes y al Poder Judicial, sino también al sistema, a la economía y a la sociedad. La impartición de justicia se ve afectada, entre otras cosas, por nuestro sistema político democráticamente incipiente; por la inequitativa distribución de la riqueza, la pobreza y la marginación, por las marcadas desigualdades sociales y por las graves deficiencias educativas y culturales.

17. La problemática que aqueja al Poder Judicial de la Federación incluye aspectos como la dependencia, la ineficiencia, la corrupción y las limitaciones presupuestales. Estas deficiencias son fundamentales para el rompimiento grave de su autonomía y la subordinación ante el Ejecutivo Federal.

18. En el marco de la reforma del Estado y con el objetivo último de fortalecer el equilibrio entre los poderes y consolidar el

Estado de Derecho, se llevó a cabo en diciembre de 1994, la reforma al Poder Judicial de la Federación, positiva en su orientación y principios, pero, sin duda alguna, perfectible.

19. La renovación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cómo resultado de las reformas constitucionales, abre una nueva y promisorio etapa en la administración de justicia, aunque sólo es el primer paso para dar respuesta a la insistente demanda de justicia de los mexicanos. Se ha modificado de manera positiva la cima de la pirámide estructural de la justicia. Ahora, tendrá que permear a los sectores más amplios de la sociedad.

20. Las reformas introdujeron modificaciones fundamentales a la estructura, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, en aras del fortalecimiento de su independencia y de su consolidación como un verdadero poder. Se creó el Consejo de la Judicatura Federal, encargado principalmente de las tareas administrativas, de la carrera judicial, del control interno y de las medidas disciplinarias, al interior del Poder Judicial.

Se reestructuró la Suprema Corte de Justicia de la Nación, perfilándola como un tribunal constitucional, mediante la

supresión de sus facultades de carácter administrativo, la ampliación de sus atribuciones en materia de justicia constitucional: acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y, en ciertos casos, declaración general de inconstitucionalidad y la modificación del régimen de los Ministros. Estas reformas e innovaciones, aunque algunas con ciertas limitaciones, constituyen avances sustanciales en la consolidación de un Poder Judicial fuerte, funcional e independiente.

21. Entre las principales limitaciones de la reforma destacan las relativas al método de designación de los Ministros y la asignación presupuestal del Poder Judicial.

22. El estudio que se ha realizado versa sobre los resultados preliminares de la reforma y al mecanismo de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, base de un proceso inconcluso; inconcluso porque se omite en la Reforma, un nuevo método de designación de los Ministros, ratificando de esta forma la subordinación y falta de autonomía del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, debe reconocerse que la reforma constituye un paso decisivo en el fortalecimiento del Poder Judicial y la

consolidación del equilibrio efectivo entre los poderes para así conseguir un Estado de Derecho.

PROPUESTA

Como anteriormente se ha mencionado, la puerta que abre y rompe con la autonomía del Poder Judicial es el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, situación que recae como facultad del Poder Ejecutivo; de tal forma la propuesta a elaborar se refiere a cerrar esa puerta conducente al nombramiento de los titulares de nuestro más alto Tribunal.

En el Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece la Carrera Judicial, únicamente para la de Magistrado de Circuito (Art. 106), Secretario de Tribunal (Art. 107), Juez de Distrito (Art. 108) y Secretario de Juzgado (Art. 109).

Como puede observarse no se incluye a los Ministros de la Corte. Por lo tanto la facultad conferida al Poder Ejecutivo consagrada bajo el artículo 89 fracción III de nombrar los Ministros de la Corte, debería establecerse bajo el Título Séptimo de la Carrera Judicial, ampliándose de esta forma hasta Ministro, con los mismos requisitos establecidos para ocupar el cargo conforme el artículo 96 Constitucional. La designación que deba hacerse en la categoría de Ministro de la Corte deberá ser cubierto mediante concurso interno de oposición. En los

concursos de oposición para la plaza de Ministro de la Corte, únicamente podrán participar los Magistrados de Circuito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá una convocatoria que deberá ser publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación. La convocatoria señalará las categorías y número de vacantes sujetos a concurso, el lugar, día y hora en que se llevará a cabo los exámenes, así como el plazo, lugar de inscripción y demás elementos que estimen necesarios.

Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que se concursa.

Los cuestionarios serán elaborados mediante la intervención de las barras de abogados, colegios de abogados, facultades y escuelas de derecho interesadas en su elaboración.

Serán tres preguntas a desarrollar por cada entidad o facultad de derecho de acuerdo a la categoría por la que se concursa, las cuales serán enviadas al Consejo de la Judicatura Federal para su selección.

De entre el número total de aspirantes sólo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa las personas que hayan obtenido las más altas calificaciones.

Los aspirantes seleccionados, resolverán los casos prácticos que se les asignen mediante la redacción de las respectivas sentencias.

Posteriormente, se procederá a la realización de un examen oral y público que practicará la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, según corresponda.

La revisión de los exámenes de oposición se llevará actuando en Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de selección aleatoria de cada uno de sus miembros, además en ese mismo momento deberá dársele la calificación al concursante en sesión pública, de igual forma su calificación del examen oral.

Los Ministros de la Corte, además deberán evaluar la calidad subjetiva de la persona en quien deba recaer el nombramiento respectivo, se haya destacado por su honradez, sapiencia, diligencia, valor civil y espíritu de justicia, por su honestidad y atingencia en el ejercicio profesional o por una labor docente o investigadora en alguna Rama de la Ciencia Jurídica.

Por otra parte debe ser apolítico con el objeto de asegurar en lo posible, su imparcialidad, que es una de la recta impartición de justicia. Además, la persona que encarne tan elevado cargo debe tener vocación por el derecho y destacadamente por la Función Judicial.

Se Concluye que el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realice de entre sus mejores y más destacados miembros, eliminando así, hasta lo más posible, y de manera subjetiva la puerta que rompe con su autonomía y la subordinación que tiene ante al Poder Ejecutivo Federal; Fortaleciendo nuestro Presidencialismo Mexicano.

Bibliografía

1. AGUILAR LÓPEZ, Jesús F. La independencia de los Jueces. Alianza Editorial. Madrid, 1995.
2. ARISTÓTELES. La política. Vigésima edición. Espasa-calve. México, 1990.
3. BOBBIO NORBERTO. Diccionario de política. Novena edición, Siglo Veintiuno Editores. México, 1995.
4. BOBBIO NORBERTO. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Traducción al español de José f. Fernández de Santillán. Primera edición, tercera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 1995.
6. CARPIZO, Jorge. Presidencialismo mexicano. Editorial Siglo XXI. México, 1996.
7. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Una Constitución para la Democracia. Primera Edición. UNAM. México, 1996.
8. CÓRDOVA, Arnaldo. La Revolución y el Estado Mexicano. Primera Edición. Colección Problemas de México. Ediciones Era. México, 1989.
9. COSSÍO VILLEGAS, Daniel. El sistema político mexicano. Cuarta Edición. Editorial Joaquín Mortiz. México, 1973.

- 10.** DÍAZ ALFARO, Salomón. La inamovilidad judicial. En las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. Editorial Porrúa. México, 1987.
- 11.** DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Madrid, 1996.
- 12.** Diario de los debates del Congreso constituyente 1916-1917, Edición de la Comisión para la celebración del 50 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1960.
- 13.** FIX ZAMUDIO, Héctor. Poder judicial en sistemas constitucionales latinoamericanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1977.
- 14.** GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. La administración de la justicia y el Estado de Derecho en México. En Lex. Torreón Coahuila. México, agosto de 1995.
- 15.** GARCÍA RODRÍGUEZ, Salvador. La tutela jurisdiccional de los derechos y garantías de la jurisdicción. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1987.
- 16.** GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Poder judicial y ministerio público. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- 17.** HAYEK, Friederich A. Derecho, legislación y libertad. Editorial Unión. Madrid, 1985.
- 18.** KANT, Emmanuel. La Metafísica de las costumbres. Editorial Tecnos. Madrid, 1989.
- 19.** LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Las nuevas facultades del Senado de la República y el Poder Judicial. UNAM. México, 1995.

- 20.** LOCKE, Jhon. Ensayo sobre el gobierno civil. Segunda Edición. Ediciones Guernika. México, 1996.
- 21.** LUCAS VERDU, Pablo. Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho. Editorial Salamanca. España, 1995.
- 22.** MERQUIOR, José Guilherme. Liberalismo viejo y nuevo. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- 23.** MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de. Del Espíritu de las Leyes. Primera Edición. Editorial Altaya. España, 1993.
- 24.** PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Porrúa. México, 1994.
- 25.** REYES HÉROLES, Jesús. El liberalismo mexicano. Tomo I, Los orígenes. Tercera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- 26.** SARTORI, Giovanni. Elementos de teoría política. Alianza Editorial. España, 1992.
- 27.** SERRA ROJAS, Andrés. Liberalismo Social. Editorial Porrúa. México, 1993.
- 28.** TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Vigésimosegunda edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- 29.** TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1995. Décima novena edición. Editorial Porrúa. México, 1992.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México 2015 y 2016.
2. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. México, 1998.
3. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. UNAM. México, 1997.
4. Iniciativa de reforma constitucional para la transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública presentada por el Ejecutivo en la Cámara de Senadores el 05 de Diciembre de 1994; Exposición de Motivos.

HEMEROGRAFIA.

1. Boletín mexicano de Derecho Comparado. UNAM. México, 1984. núm 49. Año XVII.
2. Revista de la Facultad de Derecho de México 1963. Tomo XIII, núm 52. octubre - diciembre.
3. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, reforma judicial, núm 13 México, 1995.
4. Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango. abril - septiembre 1987, núms 26 - 27. México.

OTRAS FUENTES.

- 1.** ZEDILLO, Ernesto. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Discurso. En la Clausura del XIX Congreso Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de noviembre de 1995.
- 2.** ZEDILLO, Ernesto. Discurso. En Foro Nacional para la Democracia. México 04 de Agosto de 1994.
- 3.** Enciclopedia MICROSOFT 2016.
- 4.** Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa. Madrid, 1993.
- 5.** Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1996.
- 6.** Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Editorial Readers Digest.
- 7.** Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano.
- 8.** Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América.
- 9.** <http://www.mural.com/editoriales/nacional/351968>.
- 10.** <http://www.ocasodelpresidencialismo.com.mx>