



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La**  
**Facultad de Iniciativa Legislativa**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**MARTÍN FERNANDO MORALES PÁRAMO**



**Asesora Metodológica:**  
**Dra. MABY URANIA MARGARITA SILVA GUZMÁN**

**Asesor Técnico:**  
**Mtro. CARLOS RODRÍGUEZ ROBLES**

**Tepic, Nayarit, Agosto de 2023.**



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.

**Dra. Maby Urania Margarita Silva Guzmán**  
**Directora Técnica de la Licenciatura en Derecho**  
**Universidad del Valle de Matatipac Incorporada**  
**Al sistema UNAM**  
**Presente**

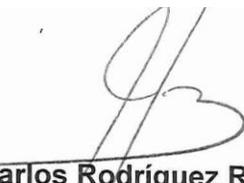
Los que al final suscriben, **Dra. Maby Urania Margarita Silva Guzmán**, y **Mtro. Carlos Rodríguez Robles**, hemos asesorado y dado seguimiento, durante el proceso de elaboración, al trabajo de investigación intitulado, **“SUPREMA CORTE DEJUSTICIA DE LA NACIÓN. La Facultad de Iniciativa Legislativa”**, del Pasante de la Licenciatura en Derecho, **Martín Fernando Morales Páramo**, en los aspectos técnicos y metodológicos respectivamente.

Después de la revisión final y tomados en cuenta los requerimientos que tanto DGIRE, como la propia Universidad del Valle de Matatipac, establecen para este tipo de trabajos, hacemos de su conocimiento que el documento en cuestión cubre los requisitos para su impresión.

Por ello, dejamos constancia de lo anterior, para los trámites administrativos que correspondan.

**A T E N T A M E N T E**  
**“POR LA EXCELENCIA ACADÉMICA”**

  
**ra. Maby Urania Margarita Silva Guzmán**  
**Asesora Metodológico**

  
**Mtro. Carlos Rodríguez Robles**  
**Asesor Técnico**

## **DEDICATORIAS**

**A MIS PADRES:** Por su apoyo incondicional, amor y comprensión durante toda mi vida, por su ejemplo de dedicación y probidad.

**A MI ABUELITA GLORIA:** Por los consejos que me han servido de guía en mi vida, su amor infinito y los valores que junto a mis padres me han inculcado en mi formación.

**A LA MEMORIA DE MI ABUELO JOSÉ:** Por su amor inefable y quien desde el cielo estoy seguro que festeja este momento tan importante en mi vida, además de haberme heredado el amor a esta noble profesión. Su recuerdo siempre fue un aliciente para seguir adelante.

**A MIS MAESTROS:** Por su invaluable guía y apoyo durante toda mi carrera, por sus valiosas enseñanzas y por haberme brindado su amistad, la cual atesoro en lo profundo de mi corazón.

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS:** Por haberme permitido culminar mis estudios universitarios.

**A MIS PADRES:** Por su cariño y estar siempre para mí, en todas las etapas de mi vida.

**A MIS MAESTROS ENTRAÑABLES:** por haberme brindado sus conocimientos y apoyo durante toda mi vida y por su ejemplo de sapiencia y gran calidad humana.

**A MI ALMA MATER:** Porque en sus aulas inicié el camino de mi vida profesional para realizarme como un mejor ser humano.

**A MIS ASESORES:** Por haberme guiado e instruido, por su paciencia, por su tiempo y por sacrificar sus actividades personales por apoyarme en la realización de esta tesis.

## INDICE

<b>DEDICATORIAS</b> .....	I
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	II
<b>INTRODUCCION</b> .....	VII

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

1.1 Origen del Principio de División de Poderes .....	1
1.2 Evolución del Poder Judicial en México.....	6
1.3 Primeros años de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	12
1.4 Precedentes Históricos en México respecto a la Facultad Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	14
1.5 Aspectos relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1857 a la actualidad.....	18

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### MARCO CONCEPTUAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y DEL PROCESO LEGISLATIVO

2.1 Concepto de Tribunal Constitucional.....	25
2.2 Garantías Constitucionales.....	26
2.3 Características de los Tribunales Constitucionales.....	28
2.4 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.....	30
2.5 El valor de los Tribunales Constitucionales en un Estado de Derecho.....	32

2.6 La existencia de los Tribunales Constitucionales no es opuesta a la separación de Poderes.....	34
2.7 Críticas a la existencia de Tribunales Constitucionales.....	34
2.8 Medios de Control Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	36
2.9 División de Poderes en México.....	37
2.9.1 El Poder Legislativo Federal.....	38
2.9.2 El Poder Ejecutivo Federal.....	39
2.9.3 El Poder Judicial de la Federación.....	39
2.10 El Procedimiento Legislativo.....	40
2.10.1 Iniciativa.....	43
2.10.2 Discusión.....	45
2.10.3 Aprobación o rechazo.....	46
2.10.4 Sanción.....	47
2.10.5 Promulgación.....	49
2.10.6 Publicación.....	50
2.10.7 Inicio de vigencia.....	51
2.11 Estructura del Documento llamado Iniciativa.....	53

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA EN EL MARCO JURÍDICO-NORMATIVO**

3.1 El Poder Judicial de la Federación en el Marco Normativo.....	58
---	----

3.2	Conformación del Poder Judicial Federal.....	60
3.3	Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	61
3.3.1	Integración.....	61
3.3.2	Designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	63
3.3.3	Funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	64
3.3.4	Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	65
3.4	Tribunales Colegiados de Circuito.....	67
3.5	Tribunales Colegiados de Apelación.....	69
3.6	Plenos Regionales.....	69
3.7	Juzgados de Distrito.....	70
3.8	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	71
3.9	Consejo de la Judicatura Federal.....	72
3.10	Las Principales Reformas Constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación.....	72
3.10.1	Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1994.....	73
3.10.2	Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Agosto de 1996.....	74
3.10.3	Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Junio de 2011.....	74
3.10.4	Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de Marzo de 2021.....	75
3.11	La Facultad de Iniciativa Legislativa en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	77

## CAPÍTULO CUARTO

### LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

4.1	El Poder Judicial en el Sistema de Pesos y Contrapesos.....	81
4.2	Las Garantías de la Función Jurisdiccional.....	84
4.3	El impacto del Poder Político en el Poder Judicial de la Federación.....	85
4.4	Estudio de Derecho Comparado en materia de Iniciativa Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	90
4.5	Análisis de la Facultad Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la luz de un Sistema Constitucional flexible del principio de división de poderes.....	96
4.6	Críticas a la Facultad Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	100
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>105</b>
	<b>PROPUESTAS.....</b>	<b>108</b>
	<b>PROYECTO DE DECRETO.....</b>	<b>109</b>
	<b>FUENTES DE INFORMACION.....</b>	<b>111</b>

## INTRODUCCION

El tema que se propone en el presente trabajo de investigación encuentra su justificación en el hecho de que vivimos en un contexto político en donde se han normalizado los ataques al Poder Judicial de la Federación y por ello es preciso poner de relieve la imperiosa necesidad de fortalecer su Independencia, para así lograr su completa imparcialidad al momento de resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, un mejor equilibrio entre los poderes de la Unión y una mejor administración de la Justicia; salvaguardando así su función de garante de la Supremacía de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y la de protector de los derechos humanos en ella contenidos.

Más aún si se considera que, para que exista un verdadero Estado de Derecho, es un requisito *sine qua non* que exista un verdadero equilibrio entre los tres poderes de la Unión que los ubique en una situación de igualdad en el desempeño de sus respectivas funciones. No obstante, a lo largo de la historia es una constante que el poder político ha buscado restarle independencia al Poder Judicial con el fin de manipular y controlar su quehacer jurídico y así obtener resoluciones parciales, carentes de neutralidad, que sean convenientes para el gobierno en turno, pues invariablemente en todas las épocas del estado Mexicano, el Poder Ejecutivo ha buscado situarse en un plano de superioridad respecto al Poder Judicial, lo que ha provocado una crisis de éste. Tanto así es, que incluso en consonancia con la letra del artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima al Ejecutivo como el Supremo Poder.

Así entendido, se considera que se justifica plenamente estudiar el tema reseñado, pues es un tema que en recientes días ha cobrado relevancia debido a los continuos y persistentes ataques a la independencia de que es objeto el poder Judicial por parte del poder político en México y por ser un tema poco explorado en el ámbito jurídico.

El planteamiento del problema se centra, en que de conformidad con el numeral 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -que establece el principio de división Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial- es

imperativo que dichos poderes coexistan en un plano de igualdad, con el objeto de evitar los abusos, el autoritarismo y la hegemonía de uno sobre otro. Así entendido el principio de división de poderes consagrado en el numeral en comento, al ser una norma constitucional exige un verdadero equilibrio entre los Poderes de la Unión, para cumplir con el fin de erigirse en verdaderos contrapesos recíprocos ante los excesos del poder y así exista una verdadera democracia y estado de derecho. Cabe señalar que de la triada apuntada al Poder Judicial le corresponde la trascendental función de administrar justicia a través de los diversos tribunales que lo integran, velar por el respeto a la Constitución y proteger los derechos humanos de los justiciables.

Ahora bien, el Poder judicial de la Federación encuentra su fundamento Constitucional en el numeral 94 que en su literalidad dispone:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.....”

Así entendido, pese a que debe existir una situación de equilibrio entre los poderes de la Unión, la realidad es que el poder Judicial se encuentra en una situación de inequidad, inferioridad y desventaja respecto a los otros dos poderes de la Unión porque de éstos, el único que quedó excluido como actor legitimado para presentar Iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión aún en temas que son de su exclusiva competencia, es precisamente el Poder judicial de la Federación, tal como se desprende del artículo 71 de nuestra carta Magna en donde se le atribuye dicha facultad al Presidente de la República, a los diputados y senadores, a las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, así como a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Por esta falta de legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar directamente iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión, fue y ha

sido objeto de presiones políticas que quebrantan su independencia y autonomía, pues en realidad se encuentra en una situación de dependencia y supeditado a los otros dos poderes de la Unión en temas que, como se dijo, solo a ella le competen como lo es su organización, administración interna y función jurisdiccional, ya que si pretende hacer modificaciones en estos rubros no puede hacerlo *motu proprio*, sino de manera indirecta, es decir, triangulando a través del titular del Poder Ejecutivo, tal como se evidenció con la denominada “Reforma con y para el Poder Judicial”, consistente en una iniciativa elaborada por el Poder Judicial para modificar su estructura y funcionamiento, la cual se presentó ante el Congreso por conducto del titular del Ejecutivo, situación que refleja su dependencia respecto a los otros poderes del Estado, al quedar sometido absolutamente a la voluntad y arbitrio del poder político para llevar a cabo modificaciones legislativas que solo a él le competen; lo que indudablemente lesiona la independencia judicial, que es una garantía jurisdiccional necesaria para que funja como un verdadero árbitro imparcial al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

Lo anterior pese a que de acuerdo a una tendencia más actual de colaboración entre los poderes del Estado, indica que a quienes corresponde la aplicación del material legislativo pueden contribuir constructivamente a la elaboración de un marco normativo más técnico y funcional, en temas de su ramo, ya que son los primeros en percibir las deficiencias legales, y las formas en las cuales éstas pueden ser subsanadas.

Problema que se agrava si se considera que cuando el Poder judicial recurre al Ejecutivo para presentar Iniciativas de Ley en temas de su ramo, tal procedimiento se lleva a cabo fuera de toda regulación jurídica y marco legal, lo que se presta a acuerdos poco transparentes y presiones de la clase política que pueden afectar y comprometer la neutralidad e imparcialidad del Poder Judicial al momento de emitir sus resoluciones, lo que va en detrimento de su independencia, su quehacer jurisdiccional, las garantías jurisdiccionales, la división de poderes, la democracia y del Estado de Derecho.

Por lo tanto, ante la falta de legitimidad legislativa del Poder judicial y por la problemática descrita en párrafos anteriores y con el fin de equilibrar el poder público y fortalecer la independencia del Poder Judicial de la Federación, es necesario que se realicen las reformas constitucionales pertinentes.

Cabe mencionar que dicha reforma no vulneraría en modo alguno el principio de división de Poderes, sino que por el contrario robustecería el sistema de colaboración que existe entre éstos, dentro de un marco de respeto y legalidad que fortalezca nuestras Instituciones, en beneficio de la sociedad. Más aun si se considera que el principio de división de Poderes contenido en el numeral 49 de la Constitución Política Mexicana, es un principio flexible, pues en el propio texto constitucional se permite que los Poderes de la Unión, realicen funciones que formalmente le corresponden a otro Poder, verbigracia cuando el Ejecutivo concede indultos, realiza funciones Judiciales y cuando veta una ley o dicta decretos y reglamentos, realiza funciones legislativas; en tanto que el Poder Legislativo lleva a cabo funciones judiciales, al conocer del juicio político y Ejecutivas cuando otorga nombramientos a funcionarios públicos, entre muchos otros casos.

No obstante, esta pretendida facultad de iniciativa legislativa, debe acotarse sólo a temas relativos a su organización, administración y funcionamiento interno , a saber: Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación, Ley de la Carrera Judicial, y respecto de los tres mecanismos de control constitucional: Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -Ley de Amparo- y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional -normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad-.

En esta lógica, la inclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin duda, la robustecerá y permitirá que adquiera una facultad de iniciativa legislativa con la que ya cuentan los Tribunales Superiores de Justicia de todos los Estados de la República y de la Ciudad de México, además de hacer posible su participación en la formulación y perfeccionamiento de su marco normativo, en

temas de control constitucional y de su funcionamiento interno. Máxime si se considera que el vasto conocimiento y pericia jurídica de este Máximo Tribunal en materia de los medios de control constitucional, permitirá elaborar iniciativas que mejoren substancialmente la manera en que éstos se desempeñan como protectores de los derechos humanos y generará legislación especializada en materia judicial con mayor técnica jurídica, en beneficio de los justiciables.

A lo largo del presente trabajo de investigación se buscará responder a los siguientes cuestionamientos: ¿Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están legitimados Constitucionalmente para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión? ¿Esta pretendida facultad de iniciativa legislativa se sitúa dentro del marco Constitucional? ¿La facultad legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mejoraría su quehacer jurídico y marco normativo? ¿La facultad legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fortalecería la independencia del Poder Judicial y lograría un mayor equilibrio entre los poderes de la Unión?

Así entendido, **se plantea como hipótesis** la necesidad de adicionar en el artículo 71 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Pleno, como un actor legitimado para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, en temas de su competencia, pues dicha facultad la fortalecerá y abonará al sistema de pesos y contrapesos, ya que en la actualidad el poder judicial se encuentra subestimado en cuanto a sus atribuciones, además que es blanco de continuas presiones políticas en su desempeño jurisdiccional.

La presente investigación se estructura en cuatro capítulos, en el capítulo primero denominado “Antecedentes Históricos de la División de Poderes y del Poder judicial en México”, se abordará el origen del principio de la división de Poderes y los antecedentes históricos del Poder Judicial Federal, con especial enfoque en la integración y desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las constituciones políticas que han regido desde nuestra vida independiente, hasta la actualidad. Asimismo se apuntarán los precedentes

históricos en México respecto a la facultad legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues antes de la Constitución de 1857, sí se le otorgaba dicha facultad a la Suprema Corte en temas de su ramo, pero a partir de la mencionada Constitución se optó sin mayor explicación por desaparecerla.

En el segundo capítulo intitulado “Marco Conceptual del Poder Judicial de la Federación y del Proceso Legislativo”, se apuntará el concepto de Tribunal Constitucional y las características que lo definen, así como la naturaleza sui generis de la suprema Corte de Justicia de la Nación como el órgano encargado de salvaguardar los derechos humanos, por medio de la defensa de la supremacía de la Constitución incluso frente al legislador, el cual debe respetarla siempre, dada la máxima jerarquía en la que se ubica. Asimismo se analizará si la Suprema Corte de Justicia en México reúne o no, todas las características que definen a un Tribunal Constitucional y las críticas que existen en contra de éstos.

En otro punto, se abordarán brevemente los medios de control constitucional con que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para mantener el orden constitucional y el Estado de derecho. Por último, se analizarán dos temas de suma importancia para nuestro trabajo de investigación: el primero trata sobre el principio de división de poderes en México, definido por algunos autores como un sistema rígido y descrito por otros tratadistas como un principio flexible, de colaboración entre los poderes de la Unión y el segundo tema es un breve recuento del procedimiento legislativo y de la estructura y elementos mínimos que debe reunir el documento llamado iniciativa de ley

En el tercer capítulo denominado “El Poder Judicial de la Federación y la Facultad de Iniciativa Legislativa en el Marco Jurídico Normativo”, se analizará la estructura de los distintos órganos en que se deposita al Poder Judicial de la Federación, a saber: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación, Juzgados de Distrito, Plenos Regionales, Tribunal Electoral, Consejo de la Judicatura Federal, entre otros; así como su integración y funcionamiento, entre otros aspectos.

De igual forma se da seguimiento a las principales reformas Constitucionales que se han efectuado respecto al Poder Judicial de la Federación y el impacto que han provocado en su estructura y desempeño. Por último, se estudiará la facultad de iniciativa legislativa contenida en el texto de la Constitución Política, específicamente en su numeral 71.

Finalmente en el Capítulo cuarto intitulado “La Facultad de Iniciativa Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el Congreso de la Unión”. se hace un estudio sobre la destacada función del Poder judicial en el sistema de frenos y contrapesos, indispensable en todo Estado de derecho, para evitar abusos en el poder; así como la enorme importancia que tiene la existencia de las llamadas Garantías Jurisdiccionales, para asegurar la independencia e imparcialidad de los Jueces al momento de dictar sus resoluciones, libres de toda presión de la clase política y garantizar así la existencia de un árbitro imparcial que obre sólo con apego a la Ley.

Asimismo se detallaran algunos de los ataques que ha sufrido el Poder judicial por parte del Poder Político, desde la reforma de 1994 a la fecha, con el fin de controlarlo, lo que claramente va en detrimento de su autonomía e independencia.

Más adelante, se realizará un análisis de derecho comparado en materia de iniciativa legislativa de los tribunales Supremos de diversos países, en donde sí se les otorga dicha facultad legislativa en sus textos Constitucionales. Luego en este mismo capítulo se reflexionará sobre la facultad de iniciar leyes por parte de la Suprema Corte de Justicia en nuestro País y como ello no atentaría contra el principio de división de poderes, ya que de acuerdo con una visión más actual y flexible de este principio, y de conformidad con los llamados “temperamentos”, se considera constitucional que un Poder desempeñe funciones que corresponden formalmente y de origen a otro poder, por lo que no puede tratarse de una invasión, sino de un sistema de colaboración entre los Poderes de la Unión, para un mejor desempeño del Estado.

Además, en un apartado posterior de este capítulo, se desvirtuarán las críticas que existen en torno a la pretendida facultad de iniciativa legislativa, toda vez que la Suprema corte no perdería su imparcialidad, ni se atentaría contra el principio de división de poderes, ni incurriría en contradicciones, ni tampoco carecería de legitimidad por las razones que se anotaron en dicho capítulo. Por último se especificarán las conclusiones a las que se arribó luego de comprobar la hipótesis planteada por el sustentante y las propuestas tendentes a resolver el problema planteado

En la presente investigación acudimos a varios métodos de investigación, sin embargo, el método que fungió como columna vertebral de este trabajo fue el método científico, pues se observó un problema, que llevó a formular una hipótesis, mediante el razonamiento deductivo y se experimentó en el capitulado de la presente investigación mediante la recopilación y análisis de datos e información, lo que llevó a confirmar la hipótesis planteada y arribar a las conclusiones y propuestas anotadas. Además, se utilizaron los métodos analítico-jurídico, entendido como aquel que distingue las partes de un todo y procede a la revisión jurídica ordenada de cada uno de los elementos por separado. El exegético, mediante el cual se interpretaron las leyes, a través del análisis de su contenido, el tiempo y características en las que se produjeron éstas, así como los motivos de su creación. El método dialéctico, en el que se confrontaron ideas y puntos de vista para llegar a un conocimiento nuevo. El deductivo, sociológico, estructural y fenomenológico porque se describieron hechos de manera objetiva, sin apreciaciones personales, entre otros.

Las técnica de investigación, utilizada fue la documental y la telemática ya que se analizaron diversos libros, leyes, diccionarios, archivos, páginas de internet, textos, artículos periodísticos con el fin de analizar la evolución que han sufrido a lo largo del tiempo los conceptos e Instituciones que se abordan en la presente investigación.

El tipo de estudio al que se recurrió en el trabajo es también de carácter documental, porque es a través de todo tipo de documentos que se conoce la

información contenida en este trabajo, que además se aborda desde el punto de vista exploratorio porque se busca examinar un tema o problema de investigación poco estudiado y que es explicativo porque responde a las causas de los eventos jurídicos y problemas que ocurren en el país, además de ser propositivo, porque a través del mismo se evalúan las fallas de los sistemas o normas, para proponer o aportar posibles soluciones.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO**

#### **1.1. Origen del Principio de División de Poderes**

En la historia de los pueblos que se han forjado en la humanidad, ha sido una constante que los que ejercen el gobierno abusen de la población en beneficio propio. Esta lamentable realidad permitió al pueblo percatarse de que el poder concentrado en una sola persona o un pequeño grupo no era conveniente, es por este motivo que surgieron grandes intelectuales cuyas ideas, principalmente políticas, influyeron en hechos históricos trascendentales para la humanidad.

Europa a mediados del siglo XVIII era gobernada principalmente por monarquías absolutas y hereditarias, cuya opresión y abuso hacia el pueblo francés junto con la emancipación de pensadores tanto franceses como americanos, llevaron al estallido de la revolución francesa en 1789, que más tarde llevó a la creación de la República Francesa. Este hecho es históricamente muy significativo porque las ideas liberales de la época permeó a otros países (México entre ellos), y permitieron entender que otros tipos de gobierno eran más favorables para la población.

En este contexto, surge el pensador francés Montesquieu, de ideas liberales, quien pensaba firmemente que la justicia era el fin del Estado. Estas ideas innovadoras para aquella época quedaron reflejadas en su obra "El Espíritu de las leyes" e influyeron no solamente en Francia, sino también en los pueblos latinoamericanos para la creación de sus primeras leyes independentistas.

De acuerdo con la filosofía de Montesquieu, en todo Estado es posible encontrar tres clases de poderes:

"El poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil", a este último, también lo denomina judicial. "Así, mediante el poder legislativo, el príncipe o el magistrado, promulgan leyes y enmiendan o derogan las leyes existentes. En el caso del poder ejecutivo, este dispone de la guerra o la paz, se ocupa de las relaciones exteriores y de establecer la seguridad pública. El poder judicial castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares."<sup>1</sup>

Y apunta este filósofo: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, los hombres o el pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares"<sup>2</sup>

Así pues, las funciones del Estado se han establecido de acuerdo con la doctrina clásica de la división de poderes, según la cual los órganos legislativo, ejecutivo y judicial realizan las funciones de producción de normas jurídicas, de ejecución de tales normas y de solución de controversias, respectivamente; mandamiento político que tuvo su origen en el pensamiento de Aristóteles, seguido por John Locke y finalmente definida por Carlos Luis de Secondant, Barón de Montesquieu, en los términos apuntados en supralíneas.

Ahora bien, aun cuando los tres autores se refirieron a la misma idea de que es necesario separar los poderes de los Estados, es factible distinguir su pensamiento de acuerdo con la finalidad de dicha división; Felipe Tena Ramírez<sup>3</sup> opina que:

"...en el caso de Aristóteles la distinción entre la asamblea, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, obedecía a una cuestión de especialización de las funciones, en cambio, para Locke y Montesquieu la separación buscaba contener el exceso de poder en algún órgano en perjuicio de la libertad de los individuos."

---

<sup>1</sup> **MONTESQUIEU**, *"Del Espíritu de las Leyes"*, Ed. Limusa, México, 1980, p. 103

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 104

<sup>3</sup> **TENA RAMÍREZ, Felipe**, *"La crisis del principio de división de poderes"*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1947, pp. 135 y 136.

Así entendido, Carlos Luis de Secondant, señaló la necesidad de una separación de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial y estableció los peligros y riesgos que entrañaba el irrespeto a esa sana separación, al respecto puntualizó:

“La historia nos ha demostrado que cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

Por ese motivo, no se puede concebir la libertad si el poder de juzgar no está bien separado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, pues de acuerdo con este pensamiento, si no está deslindado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la vida de los ciudadanos; ya que el juez sería legislador y si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Así definido, la vida en democracia se perdería si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”<sup>4</sup>

Tocante al Poder Judicial, el Barón de Montesquieu no sólo propugnaba por su separación y apartamiento del resto de los poderes, sino que declaró que:

“El Legislativo se encontraba sobre los tribunales ordinarios y que de los tres poderes el de juzgar es casi nulo.”<sup>5</sup>

El principio de división de los poderes constituidos que nos ocupa, se plasmó en las Constituciones de Estados Unidos de América de 1787 y de la Francia revolucionaria, las cuales ejercieron una marcada influencia, a partir del siglo XVIII y hasta nuestros días.

Para el filósofo Locke, la división de poderes es: “Un sistema contra la opresión del poder tiránico”<sup>6</sup>. La nota claramente distintiva de ese enfoque es la supremacía

---

<sup>4</sup> **MONTESQUIEU**, *op. cit.* pp. 104 a 110

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.125

que Locke otorga al poder legislativo, al cual el poder ejecutivo, le está claramente subordinado.

Acorde con este pensamiento, únicamente cuando los diversos detentadores del poder gozan de independencia entre sí y se controlan mutuamente, la sociedad estará protegida del abuso de poder por parte de quienes lo detentan.

Por su parte, Kelsen realiza un interesante aporte al señalar que:

“...la separación de poderes surge para atacar el poder ilimitado del monarca, aun cuando ese objetivo no ha sido totalmente logrado, pues el Monarca es a la vez poder legislativo y Ejecutivo, los ministros son responsables ante el Legislativo, en tanto que los jueces son nombrados por el Gobierno”<sup>7</sup>

Para Kelsen, las funciones fundamentales del Estado no son tres sino dos: creación normativa (legislativas) y aplicación normativa (Ejecutivas y Jurisdiccionales)

El Jurista Fix Zamudio señala que:

“...el principio de división de poderes ha jugado un papel importante como parte de los instrumentos protectores de la Constitución, que son aquéllos encaminados a la propia limitación del poder y al sometimiento de quienes lo detentan, al conjunto normativo de la Constitución.”<sup>8</sup>

De acuerdo con la opinión de Héctor Fix Zamudio nuestro País, al igual que el resto de los países de América Latina, tomaron como modelo el sistema político constitucional instituido en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787”; y en esta línea argumentativa, señala el mismo autor que:

---

<sup>6</sup> LOCKE, John. *“Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil”*, Madrid, 1990, pp. 87 a 97

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. *“Compendio del Teoría General del Estado”*, Ed. Colofón, México, 2000, pp 200 a 2021

<sup>8</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *“La Constitución y su defensa”*, en su obra *“Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos”*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1998, p.13

“... la consagración por primera vez del principio de división de poderes en nuestro país, se debe a la influencia de las Constituciones revolucionarias francesas, apoyadas ideológicamente por el pensamiento de John Locke, Montesquieu y Rousseau”.<sup>9</sup>

Este principio de división de poderes ha estado presente en todos los documentos constitucionales que han existido en la historia de nuestro país, hayan o no estado en vigor, de manera enunciativa podemos mencionar: la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 15, 16 y 17), la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 11 y 12), la Constitución de 1824 (artículos 6o. y 74), las Siete Leyes Constitucionales con la modalidad del Supremo Poder Conservador de influencia francesa (artículo 45, fracción VI, de la Tercera de las Leyes), las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 5o.), la Constitución de 1857 (artículo 50) y la vigente de 1917 (artículo 49).<sup>10</sup>

El artículo 49 citado señala textualmente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> **FIX ZAMUDIO, Héctor**, *“El principio de la división de poderes”*, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1987, pp. 624 y 625

<sup>10</sup> **CONGRESO DE LA UNIÓN**, *“Los Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”*, Ed. Porrúa, México, 1994, pp. 956 a 963

<sup>11</sup> La Suprema Corte ha señalado al respecto: “División de los poderes. La Constitución divide al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en la segunda parte de su artículo 49, dispone que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Poder Legislativo en un sólo individuo, con excepción allí expresadas”, Tomo VIII, p. 253. Ambriz Carlo y coags, 31 de enero de 1921, nueve votos, Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: VIII, p. 253.

Este numeral indica puntualmente la unidad del poder y la división de las facultades atendiendo a su ejercicio, y prohíbe de manera literal y expresa la concentración del poder, con las únicas excepciones de los casos de estado de emergencia y la imposición de contribuciones a las exportaciones e importaciones, en que el Ejecutivo está facultado a legislar expresamente, sin que esto signifique que su actividad está libre de todo control, aunque como se verá más adelante, este principio no es absoluto ni inflexible.

La doctrina y la evidencia arrojada por la historia de la humanidad ha señalado de manera insistente que el abuso de estas facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo, sobre todo en las primeras décadas después de promulgada la Constitución, fue lo que provocó modificaciones a la ley suprema a fin de limitar definitivamente dicha actividad a los casos excepcionales ya señalados únicamente.

En nuestro país, el principio de división de poderes también se encuentra consagrado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las Constituciones de todas las Entidades Federativas y de la Ciudad de México; así lo confirma la siguiente tesis jurisprudencial que aparece bajo el rubro: “DIVISIÓN DE LOS PODERES: Tanto la Constitución federal, como las locales, consagran el principio relativo a ella”.<sup>12</sup>

## **1.2. Evolución del Poder Judicial en México.**

La Constitución de Cádiz promulgada el 18 de Marzo de 1812,<sup>13</sup> establecía, en la parte que interesa a la presente investigación que:

“Artículo 15. La Potestad de hacer las Leyes reside en las Cortes con el Rey

---

<sup>12</sup> Amparo administrativo, en revisión. Lira Salvador, 15 de marzo de 1918, Unanimidad de 8 votos, La publicación no menciona el Ponente, Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: II, p. 842.

<sup>13</sup> **TENA RAMIREZ, Felipe**, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, 22 Edición, México, Porrúa, 1999, p. 59 a 104

Artículo 16. La Potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey

Artículo 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

Artículo 131. Las Facultades de las Cortes son:

Primera: Proponer y decretar las Leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario...

Artículo 242. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales

Artículo 245. Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se execute lo juzgado.

Artículo 257. La justicia se administrará en nombre del Rey y las executoria y provisiones de los Tribunales Superiores se encabezarán también en su nombre.

Artículo 259. Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo tribunal de Justicia”

Esta Constitución de tinte liberal tuvo una breve duración, ya que Fernando VII en 1814 restableció el absolutismo durante los seis años siguientes. Lo destacable de esta ley máxima es que tuvo una enorme influencia en las Constituciones que surgirían en nuestro País.

En México el primer tribunal jurisdiccional que integrara las categorías de supremacía judicial y constitucional se remonta al 22 de octubre de 1814 cuando se expidió el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingan) que aunque no tuvo vigencia, en su artículo 44 estableció que la soberanía del pueblo correspondía al Supremo Congreso Mexicano, y que además se crearían dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y otra, con el del "Supremo Tribunal de Justicia para la América Mexicana”, añadiendo en el numeral 181 que:

“Se compondrá por ahora el Supremo Tribunal de Justicia de cinco individuos, que por deliberación del Congreso podrán aumentarse, según lo exijan y proporcionen las circunstancias”, y en el diverso 185 que: “Tendrá este Tribunal el tratamiento de Alteza: sus individuos el de Excelencia, durante su comisión; y los fiscales y secretarios el de Señoría, mientras permanezcan en su ejercicio.”<sup>14</sup>

Aquel tribunal laboró en 1815 en diversos poblados de la Nueva España, siendo su sede en la población de Ario de Rosales, Michoacán. Sin embargo su desempeño fue limitado y sumamente breve y al igual que la mayor parte de las instituciones insurgentes, no sobrevivió a la caída de Morelos.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 23 de febrero de 1823, marcó el nacimiento de la vida jurídica de México independiente; ya que este fue el primer ordenamiento legal que constituyó un órgano supremo y constitucional como órgano máximo del Poder Judicial, llamado Supremo Tribunal de Justicia, tal como se desprende de lo estipulado en su artículo. 78, que señala lo siguiente:

“El Supremo Tribunal de Justicia residirá en la capital del Imperio; se compondrá por ahora de nueve ministros con renta cada uno de seis mil pesos anuales. El tratamiento de dicho Tribunal, será impersonal, y el de sus ministros de excelencia”, dándole en el numeral 79 la facultad de juzgar a los integrantes del gobierno en relación a los de delitos que contemplara la ley y de conocer de los juicios de “nulidad que se interpongan contra sentencias pronunciadas en última instancia, para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados que la pronunciaron”, así como la facultad de oír “las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley, consultando al Emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del Poder Legislativo”.<sup>15</sup> No

---

<sup>14</sup> Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, artículos 44, y del 181 al 204, promulgado el 22 de octubre de 1814

<sup>15</sup> Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, artículos del 78 al 80

obstante, nunca pudo concretarse su conformación, dada la inestabilidad que sufría el País y la consecuente caída del Imperio.

A la caída del primer Imperio Mexicano, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana definió de manera clara la división de poderes, estableciendo como titular del poder Judicial a una Corte Suprema de Justicia, tal como se deriva de los siguientes numerales:

“Artículo 9º.- El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial: y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Artículo 18.- Todo hombre, que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa, e imparcialmente justicia; y con este objeto la federación deposita el ejercicio del poder judicial en una corte suprema de justicia y en los tribunales que se establecerán en cada estado; reservándose demarcar en la constitución las facultades de esta suprema corte.”<sup>16</sup>

Con estas bases, el 4 de octubre de 1824 fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que buscó estructurar al Poder Judicial en México siguiendo el modelo establecido en la Constitución de Estados Unidos de 1787, documento en el que ya se determinó de manera clara la integración y facultades de este nuevo órgano, en los numerales que se precisan a continuación:

“Artículo 6.- Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Artículo 123.- El Poder Judicial de la federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales de Circuito, y en los juzgados de distrito.

---

<sup>16</sup> Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, artículos 9 y 18, promulgada el 31 de enero de 1824

Artículo 124.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente

Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó;

II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes;

III. Consultar sobre pase o retención de bulas pontificias, breves y rescritos, expedidos en asuntos contenciosos;

IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los estados, y las que se muevan entre los de un estado y los de otro; Conocer: Primero.- De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los Artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40;

Segundo.- De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44;

Tercero.- De las de los gobernadores de los estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40;

Cuarto.- De las de los secretarios del despacho según los artículos 38 y 40;

Quinto.- De los negocios civiles y criminales de los enviados diplomáticos y cónsules de la república; Sexto.- De las causas de almirantazgo, presas de mar y

tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la federación y de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.”<sup>17</sup>

Luego de esta etapa, en la quinta ley de la Constitución centralista promulgada el 30 de diciembre de 1836, específicamente en su artículo primero se estableció que:

“El Poder judicial de la República, se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la Ley de la materia y por los juzgados de primera instancia”.

A esta Constitución centralista, le sucedieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, en donde en su artículo 115 se apuntó que:

“El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los Departamentos y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los Tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería, mientras no se disponga otra cosa por las Leyes.”

Luego de estas Bases Orgánicas se creó el Acta Constitutiva y de reformas de 1847 cuya función total fue básicamente la de restablecer la Carta Magna de 1824. Luego, en la Constitución de 1857, en su numeral 90 se depositó al Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito.

Durante esta evolución han existido largas etapas en las que los jueces y tribunales en México han estado relegados, sin que se les reconozca la importancia connatural a sus importantes funciones.

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, 123, 124 y 137, promulgada el 4 de Octubre de 1824

Finalmente en la Constitución original de 1917 se depositó en el numeral 94, al Poder judicial en una Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley, texto que ha sido materia de múltiples reformas que han rediseñado la estructura y la integración de los órganos depositarios del Poder judicial de la Federación, hasta el texto actual, que dispone lo siguiente:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.”

### **1.3. Primeros años de la Suprema Corte de Justicia.**

Como ya se precisó, el Supremo Tribunal de Justicia para la América Mexicana fue el primer tribunal supremo que intentó tener México como nación independiente y fue organizado por José María Morelos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, pero su duración fue muy breve.

Los documentos que antecedieron a la independencia (Plan de Iguala y Tratado de Córdoba), así como el acta de Independencia del Imperio Mexicano, no establecieron la organización del Poder Judicial y por ello, tampoco la creación de un tribunal que tuviera la categoría de supremo y constitucional; por lo que la impartición de justicia siguió en manos de los juzgados de la desaparecida Nueva España bajo los parámetros de la Constitución de Cádiz.

Siendo, como ya se mencionó, hasta la desaparición del primer Imperio de México, cuando en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, se estableció la división de poderes, poniendo como titular del poder Judicial a una Corte Suprema de Justicia y hasta el 4 de octubre de 1824 cuando se promulgó la Constitución Federal, se determinó en su texto la integración, estructura y facultades de esta Corte Suprema, según se apuntó con antelación.

Es importante señalar que pese a lo hasta aquí especificado, el 23 de febrero de 1829 el Presidente de la República Vicente Guerrero pidió a la Corte que le informara sobre cuáles eran sus atribuciones de Audiencia, a lo cual la Corte le contestó que, "eran todas las que comprende la ley de 9 de octubre de 1812".<sup>18</sup> De lo que se deriva que, seguían rigiendo en la Suprema Corte las normas de España aun después de lograda la independencia y en su carácter de Audiencia dirimía quejas contra los "abusos y arbitrariedades" de los alcaldes constitucionales.

A pesar de ello, la protección de los derechos humanos inició con la antigua Real Audiencia, continuó con la Audiencia Territorial y siguió después con la Suprema Corte de Justicia republicana. Las tres instituciones procuraron hacer justicia y no sólo limitarse a aplicar la ley.

La primera fase de la Suprema Corte de Justicia se estima fue la que, laboró entre 1825 y 1847, la cual se caracterizó desde su inicio por impartir justicia, tutelando los derechos humanos de libertad y muchos otros, anteriormente a la existencia legal del Juicio de Amparo, en 1847.

Señala Lucio Cabrera:

“La Corte creó con grandes dificultades, los tribunales de circuito y juzgados de distrito y empezó la tarea de impartir justicia en toda la extensión del país. Intentó lograr que la justicia federal llegara hasta los últimos rincones de la nueva nación. Su labor en este aspecto fue más bien práctica y administrativa, pero muy meticulosa y llena de responsabilidad.

La tarea que recayó en la Suprema Corte fue inmensa, ya que debía transformar las tradiciones que regían pero, a la vez, cambiar los principios e ir hasta lugares donde nunca fue la Audiencia Real. La Corte aceptó la responsabilidad, con la idea tradicional de la corona española, consistente en que la esencia de la soberanía se muestra en la jurisdicción y administración de

---

<sup>18</sup> La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años 1808-1847, de <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2017/000290874/000290874.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2022

justicia.”<sup>19</sup> Como se advierte, la actuación de la Corte siempre fue destacada y valiosa, pues desde sus inicios la prioridad fue defender los derechos humanos de los justiciables e impartir justicia en todo el territorio del país.

A este respecto añade Linda Arnold que:

“Desde que fue creada en 1824 hasta 1855 la Corte logró actuar de forma independiente y había tenido estabilidad pese a los constantes conflictos políticos y la inestabilidad política.”<sup>20</sup>

Siguiendo la ideología francesa de que el Poder Judicial era solamente el poder que se encargaba de aplicar las normas jurídicas, los constituyentes de 1824 no le asignaron a la Suprema Corte de Justicia las tareas de control de constitucionalidad, por lo que durante la primera parte del siglo XIX, el control constitucional se le otorgó al Congreso porque era el órgano más representativo de la sociedad y donde estaba la soberanía nacional. Decía el artículo 165:

“Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la Inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva”<sup>21</sup>. “Este esquema predominó desde el Decreto de Apatzingan en 1814 hasta la Constitución de 1857”<sup>22</sup>

#### **1.4. Precedentes Históricos en México respecto a la Facultad Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Es de suma importancia para nuestro trabajo de investigación destacar que en diversos textos Constitucionales de México, sí se le otorgaba facultades de Iniciativa legislativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en temas de su ramo, tal como se evidenciará a continuación:

---

<sup>19</sup> *Idem*, consultado el 3 de enero de 2023

<sup>20</sup> **ARNOLD, Linda**, “*La política de la justicia: los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte Mexicana*”, Historia Mexicana, 1989, vol. 39, núm. 2, pp. 441-473.

<sup>21</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

<sup>22</sup> La Suprema Corte de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/82248\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/82248_0.pdf), consultado 9 de enero de 2023.

El primer precedente consta en la Constitución de régimen centralista – Las Siete Leyes- del 29 de Diciembre de 1836<sup>23</sup>, en donde en la parte que nos interesa se establece:

“Artículo 25. Toda Ley se iniciará precisamente en la cámara de diputados, a la de senadores sólo corresponde la revisión.

Artículo 26. Corresponde la Iniciativa de las Leyes:

- I. Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias.
- II. A la Suprema Corte de justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
- III. A las Juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industrial, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.”

Otro precedente en este sentido data del 30 de junio de 1840 y consistió en el voto particular que realizó el diputado José Fernando Ramírez, en el Proyecto de la Reforma a las Leyes Constitucionales, cuyo tenor es el siguiente:

“Sexagésimo quinto párrafo. Corresponde la iniciativa de leyes: primero a los diputados; segundo, al supremo Poder Ejecutivo, y a las juntas departamentales sin excepción de materias; tercero, a la Suprema Corte de Justicia, en todo lo relativo en la administración de su ramo”. Añadiendo en otro apartado que: “Nadie podrá negar, sin que lo desmienta la experiencia, que se han palpado considerables ventajas de que la Suprema Corte de Justicia tenga el derecho de iniciar leyes y decretos relativos á su ramo, y de que sea oída en las iniciativas que por los otros Poderes se presentan sobre mismo”, pues en opinión de este jurista dicha facultad fortalece la independendencia judicial y agrega: “ y como en mi

---

<sup>23</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *op. cit.* pp. 204 a 248

concepto esa independencia es de la mayor importancia, creo que debe protegerla la Constitución de todas maneras posibles”<sup>24</sup>

Esta legitimación legislativa al Poder Judicial se preservó y se incluyó en el primer Proyecto Constitucional de 1842, en donde se establecía en su articulado lo siguiente:

“Artículo 63. Corresponde la iniciativa de las leyes:

- I. Al presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas las materias,
- II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la Administración de su ramo.

Artículo 64. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas”.<sup>25</sup>

Modelo que se conservó en el segundo proyecto de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos de 1842, según se aprecia de su texto:

“Artículo 53. Corresponde la iniciativa de Leyes: Al presidente de la República, y a las asambleas departamentales en todas las materias; y a la Suprema corte de Justicia y marcial en lo relativo a la Administración de su ramo.

Artículo 54. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes ejecutivo y Judicial generales, las que se presenten firmadas por 5

---

<sup>24</sup> VOTO PARTICULAR. DEL DIPUTADO JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ, AL PROYECTO DE REFORMAS DE LAS LEYES. CONSTITUCIONALES 30 DE JUNIO DE 1840, de [https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto\\_diputado\\_Jose\\_Fernando\\_Ramirez\\_6\\_30\\_1840.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto_diputado_Jose_Fernando_Ramirez_6_30_1840.pdf) consultado el 20 de enero de 2023

<sup>25</sup> **TENA RAMIREZ, Felipe.** *Op. Cit.* pp. 307 a 340.

diputados, las que dirigiere una Asamblea Departamental y aquellas en las que estuviera de acuerdo la mayoría de las asambleas”.<sup>26</sup>

Este mismo criterio de facultar a la suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativa de Ley ante el congreso en temas de su ramo, continuó en las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, en donde se estableció que:

“Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al Presidente de la república, a los diputados, y a las asambleas departamentales en todas materias y a la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Artículo 54. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.”<sup>27</sup>

Sin embargo, sin explicación alguna, para la Constitución de 1857 tal disposición desapareció, según se aprecia de su texto en donde se incluyó como actores legitimados para presentar iniciativas de ley, solo a los siguientes:

“Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete:

I.- Al Presidente de la Unión.

II.- A los diputados del Congreso Federal

III.- A las Legislaturas de los Estados”

Así pues, pese a los precedentes citados, en la Constitución de 1857 y hasta la fecha se optó sin fundamento alguno por dejar a la Suprema Corte sin la facultad de iniciar leyes y decretos, incluso en temas que solo a ella le competen.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 370 a 402.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 405 a 436.

### 1.5. Aspectos relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1857 a la actualidad.

Si bien la Constitución de 1857 privó sin mayor argumento a la Suprema Corte de su facultad legislativa, también es cierto que la convirtió en un Tribunal con un perfil más constitucional, cuya tarea principal era proteger los derechos fundamentales a través del juicio de amparo, el cual ya no se limitó a los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que abarcó también las violaciones al equilibrio constitucional entre la Federación y los Estados, aunque se dio una “clara superioridad al Legislativo”<sup>28</sup>

Luego, después del triunfo de Porfirio Díaz en las elecciones de 1877, fue nombrado presidente de la Corte Ignacio Luis Vallarta, y el desempeño de la Suprema Corte de Justicia en el primer periodo presidencial de Díaz, que duró poco menos de cuatro años, puede considerarse notable y particularmente brillante, tal como lo señala Pablo Mijangos y González.

Añadiendo que si bien era verdad que la Corte tuvo grandes problemas, la independencia de sus magistrados, le daba una gran fortaleza y autonomía, no obstante enfrentó una grave crisis ante la falta de ministros de la Corte, cuyas salas no se podían integrar, además que pese a la existencia de un nuevo enfoque del juicio de amparo, la iniciativa de ley aprobada en la Cámara de Diputados, quedó retenida en el Senado.

Finalmente, en 1882 fue expedida la nueva Ley de amparo, pero se derogó el precepto constitucional que otorgaba al presidente de la Corte la vicepresidencia de la República, luego de esta última reforma, Vallarta renunció, “el 16 de octubre de 1882, varios meses antes de que concluyera formalmente el periodo para el que había sido electo”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> **MIGANJOS Y GONZALEZ, Pablo**, *“Historia Mínima de la Suprema Corte de Justicia de México”*, Ed. El Colegio de México, México, 2019, pp.41 y 42.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.69.

El Semanario Judicial de la Federación reanudó sus publicaciones -la llamada segunda época- cumpliendo una importante misión en la creación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

No es factible hacer una generalización sobre la labor de la Suprema Corte durante el Porfiriato, pero fue destacada y excelente. Cabe mencionar que Porfirio Díaz fue electo ministro de la Corte en el gobierno de Manuel González, como primer magistrado.

En su Obra, “La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX”, Lucio Cabrera señala que el 11 de diciembre de 1893, Justo Sierra propuso ante el Congreso de la Unión, una reforma constitucional con el fin de lograr la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que éstos fueran abogados. Además de que los jueces y magistrados deberían ser designados por el Pleno.<sup>30</sup>

Luego, añade Lucio Cabrera<sup>31</sup>, durante la revolución de 1910 pese a todo el ambiente de violencia que pudiera existir en este periodo, la Suprema Corte no suspendió la publicación del Semanario Judicial de la Federación. Cabe mencionar que el triunfo del movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza, no buscaba destruir al Poder Judicial de la Federación y la impartición de justicia, sino restablecer la justicia, en un Poder Judicial con cimientos más sólidos. Durante los años 1917 a 1920 la Corte adquirió mucha fortaleza, convirtiéndose en un auténtico poder por sus importantes decisiones y en la Asamblea Constituyente de Querétaro se intentó darle aún más fuerza al Poder Judicial de la Federación.

En la etapa de 1920 a 1924, apunta Lucio Cabrera, la Suprema Corte de Justicia fue reestructurada, y se integró por diez ministros propietarios y tres supernumerarios, contaba con tres salas y los tres ministros supernumerarios se enfocarían de manera exclusiva a la designación y vigilancia de los jueces de

---

<sup>30</sup> **MOLINA SUÁREZ, César de Jesús, & CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Salvador.** (2007). Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1808-2006. *Cuestiones constitucionales*, (16), 541-563, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932007000100020](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000100020), consultado el 27 de enero de 2023 ,

<sup>31</sup> *Idem*

distrito y magistrados de circuito. Los ministros serían nombrados por el senado a propuesta de una terna del presidente de la República y deberían ser aprobados por la mayoría de las dos terceras partes del Senado. Los jueces de distrito y magistrados de circuito, serían nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia<sup>32</sup>. Portes Gil indicó en sus memorias que “la cuarta corte revolucionaria (1929-1934) fue la más reconocida y elogiada por todos los sectores sociales”<sup>33</sup> al ser una corte que no se vio involucrada en escándalos de corrupción.

La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno de Lázaro Cárdenas tuvo un desempeño muy relevante, en especial a través de sus Salas Administrativa y Laboral, pese a que Cárdenas pretendió eliminar el carácter vitalicio de los ministros de la Corte, con el fin de manipularla.<sup>34</sup> Esta Iniciativa del Presidente fue muy criticada por la Barra Mexicana y por la Academia de Legislación y Jurisprudencia, al señalar que la inamovilidad de los ministros garantizaba su independencia. Pese a ello, la iniciativa fue aprobada y los ministros, magistrados y jueces tuvieron que renunciar.

La actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo inmersa en un ambiente nacional muy controvertido; sin embargo, la justicia y seriedad de sus fallos favorecieron decisivamente a la legitimación de la expropiación petrolera, conflicto que dio inicio desde la demanda de los trabajadores petroleros del 7 de julio de 1937, hasta el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diciembre de 1939, en donde se confirmó “la constitucionalidad del decreto expropiatorio”<sup>35</sup>

Durante la etapa de 1940 a 1946 el Presidente Ávila Camacho “inició su sexenio con una iniciativa de reforma constitucional para restaurar el principio de inamovilidad judicial que se había eliminado durante el gobierno de Cárdenas”,<sup>36</sup> la cual fue aprobada y según palabras de José Ramón Cossío “esta reforma dio

---

<sup>32</sup> *Idem*

<sup>33</sup> **MIGANJOS Y GONZALEZ, Pablo**, *op. cit.* p.104

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.110

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 114

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.119

inicio a un gran periodo de estabilidad en la Suprema Corte.”<sup>37</sup> Otras iniciativas de este tiempo contemplaban algunas reformas al Poder Judicial de la Federación y al juicio de amparo, con el objeto de trasladar la competencia de los juicios constitucionales a los Tribunales de Circuito. Era claro que la finalidad de esta reforma era liberar del exceso de juicios a la Suprema Corte; la segunda iniciativa tenía como finalidad integrar una Comisión para optimizar la Administración de Justicia, dirigida por el procurador general de la República, la cual estaría facultada para fincar responsabilidades a los ministros de la Corte, a jueces y magistrados Federales y locales ante el Congreso. Cabe mencionar que al igual que en otros mandatos presidenciales, se buscó el control de la Suprema Corte.

En el sexenio siguiente el presidente Miguel Alemán (1946-1952) formuló una iniciativa de reformas constitucionales para añadir una sala auxiliar para la Suprema Corte y crear los Tribunales Colegiados de Circuito, ante el enorme rezago en el despacho en los asuntos y el exceso de trabajo acumulado.<sup>38</sup>

Es de suma importancia puntualizar que durante este periodo el poder judicial realizó de hecho labores legislativas a petición del titular de ejecutivo federal, pues la reforma del 30 de diciembre de 1950 por la cual se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito tuvo como referente el texto de la iniciativa elaborada por el poder judicial por solicitud del presidente Miguel Alemán, quien envió el texto al Constituyente permanente.<sup>39</sup>

No obstante lo más trascendental que sucedió durante este gobierno fue la creación de los Tribunales colegiados de Circuito y de la Sala Auxiliar el 19 de febrero de 1951, cuando se publicó la ley que les dio vida.

En el periodo de 1952 a 1958 quedó instalado el Consejo Directivo del Instituto Nacional del amparo, los principales objetivos de este Consejo, serían estudiar los problemas jurídicos de tal modo que el Poder Judicial colaborara con el Poder

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.120

<sup>38</sup> **MIGANJOS Y GONZALEZ, Pablo**, *op. cit.* p 120.

<sup>39</sup> **LUNA HERRERA, Pablo Rodolfo**, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, de <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/hacia-la-senda-de-una-transformacion-constitucional-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion>, consultado el 30 de enero de 2023.

Legislativo en reformas a la Ley de amparo, pero teniendo cautela y actuando con sentido de responsabilidad, como señaló entonces el ministro Tena Ramírez.

En 1955 fue concluida la publicación del Apéndice en cinco volúmenes del Semanario Judicial de la Federación que llegaba a la conclusión de su quinta época, el Apéndice contenía la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1917 a 1954.

Cabe puntualizar que durante el periodo de 1965 a 1970, siendo Presidente Gustavo Díaz Ordaz, el Poder Judicial realizó nuevamente actividades legislativas de facto a petición del Presidente, para facultar a los Tribunales Colegiados de Circuito a crear jurisprudencia<sup>40</sup>, así pues el proceso legislativo fue el mismo de cooperación visto en el sexenio de Miguel Alemán. A raíz de esta reforma los Tribunales de Circuito, vieron notablemente aumentadas sus atribuciones para eliminar el rezago de la Suprema Corte.<sup>41</sup> Se planteó que cuando las salas de la Suprema Corte conocieran de la misma materia que los tribunales colegiados conservarían el control de su jurisprudencia y fijarían tesis obligatorias para estos tribunales, lo cual daba seguridad jurídica y unidad del Poder Judicial.

Luego, durante el gobierno de Luis Echeverría se realizaron nuevamente varias reformas constitucionales a la Suprema Corte de Justicia que entraron en vigor en 1968, además que se reformó la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se realizaron importantes modificaciones que perfilaron a la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional, pues todos los juicios de legalidad fueron competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, además que sentaron las bases de las enmiendas de fines del siglo XX que cambiaron la naturaleza del alto tribunal. La

---

<sup>40</sup> *Idem*

<sup>41</sup> **MIGANJOS Y GONZALEZ, Pablo**, *op. cit.* p. 121.

competencia que tenían las Salas de la Corte en materia de amparo pasó a los tribunales colegiados de Circuito.<sup>42</sup>

Además, en 1988, por efecto de estas modificaciones constitucionales, fueron reformadas en varias partes substanciales tanto la Ley de amparo, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además que fue precisamente durante este periodo que se gestó la creación de plasmar en tomos la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), específicamente en la reforma de fecha 31 de diciembre de 1994, se introdujeron cambios importantes tanto en la conformación, como en la competencia del Poder Judicial, permitiéndole volver a ocupar un lugar de superioridad en el orden jurídico nacional, el cual ya ocupaba en distintos momentos históricos, mismos que le confirieron atributos de un verdadero Poder.

Las características de estas reformas a fines de siglo fueron:

1) La creación de un órgano nuevo en la estructura del Poder Judicial de la Federación: El Consejo de la Judicatura Federal. Este nuevo órgano se encargó de la mayoría de las facultades no jurisdiccionales de la Suprema Corte, que eran las referentes a la administración del Poder Judicial de la Federación.

2) Se continuó con la transferencia de atribuciones jurisdiccionales a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cual se inició con la reforma constitucional de 1988; perfilando a la Suprema Corte como un órgano encargado de resolver temas de Constitucionalidad.

3) Se creó un nuevo medio jurisdiccional de control de constitucionalidad (la acción de inconstitucionalidad) y se mejoró sustancialmente la regulación de las controversias constitucionales, todo lo cual robusteció a la Suprema Corte como un Tribunal de carácter Constitucional.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 148.

Punto a destacar es que la mencionada reforma que reestructuró a la Suprema Corte, fue producto del texto creado por la misma Suprema Corte de justicia, realizando de nueva cuenta funciones materialmente legislativas y hasta la fecha es una actividad que viene desarrollando continuamente a petición del Titular de Ejecutivo Federal.

A la fecha, el Tribunal en Pleno nombra una comisión para elaborar un anteproyecto que se discute en una sesión plenaria, para luego enviarlo al Ejecutivo y que éste, a su vez, lo remita al Legislativo.

En 1996, hubo una nueva reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se añadió como órgano depositario del Poder Judicial de la Federación, al Tribunal Electoral.

Luego de la importante reforma judicial de 1994, otra que ha sido de suma relevancia es la del 11 de marzo del 2021, la cual entre otra muchas cosas, depositó al Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito. Reforma sobre la cual se abundará en el capítulo 4 del presente trabajo de investigación.

Sin embargo, considero oportuno señalar que la nueva integración de tres magistrados en lugar de uno solo, de los antes denominados tribunales unitarios de circuito, (tribunales colegiados de apelación), es muy positiva, pues gracias a su conformación plural, sus resoluciones no dependen del criterio jurídico de un solo juzgador, sino de 3, lo que genera mayor certeza jurídica.

Añadiendo esta reforma en otro punto, que se le da al Consejo de la Judicatura Federal la posibilidad de concentrar, en uno o más órganos jurisdiccionales, el conocimiento de los asuntos en donde se aleguen violaciones graves de derechos humanos, modificación que resulta incongruente con la eliminación de la facultad de investigación que se le quitó a la Suprema Corte en la reforma de 10 de junio de 2011.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO CONCEPTUAL DEL

### PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

#### 2.1. Concepto de Tribunal Constitucional

Louis Favoreu define al tribunal constitucional como:

“una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos” .<sup>43</sup>

Por su parte, Carlos Mena Adame señala que el:

“Tribunal Constitucional es el Poder constituido como un órgano jurisdiccional político, de jerarquía constitucional, que tiene como finalidad defender a la Constitución Política como su intérprete supremo, mediante el establecimiento de una sanción, consistente en la declaración de nulidad de leyes que son contrarias a su texto.”<sup>44</sup>

A su vez, Ferrer Mac-Gregor define a los Tribunales Constitucionales como:

“El órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental”.<sup>45</sup> De los conceptos anotados se puede concluir que los tribunales constitucionales son los encargados de defender los derechos humanos por medio de la interpretación y defensa de la supremacía de la Constitución incluso frente al

---

<sup>43</sup> **FAVOREU, Luis**, “*Los Tribunales Constitucionales*”, Ed. Ariel, Barcelona, 1994, p. 13

<sup>44</sup> **MENA ADAME, Carlos**. “*La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*”. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 188.

<sup>45</sup> **FERRER MAC-GREGOR, Eduardo**, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa-CNDH, México, 2004, p. 37.

legislador, el cual debe respetarla siempre, dada la máxima jerarquía en la que se ubica. Lo anterior porque no debe perderse de vista por un lado que los derechos fundamentales responden a principios de orden universal, previstos y aceptados en los tratados internacionales sobre derechos humanos; y por ello vinculan en forma directa a todos los poderes; y por el otro lado que su importancia deriva del valor de la dignidad que es inherente a la persona, de modo que todo el ordenamiento jurídico debe ser interpretado en función de ellos.

De allí que un Tribunal Constitucional se defina como un órgano, autónomo e independiente, que se encarga del control de la constitucionalidad y al que se le ha encomendado la defensa del principio de supremacía constitucional, contra las leyes o actos de los órganos del Estado que pretendan quebrantarlo; pues interviene para establecer el respeto a la Constitución y a los derechos humanos en ella contenidos.

Como puede observarse, la finalidad de un Tribunal Constitucional es defender la constitución, de donde deriva precisamente su legitimación; así como la de declarar la nulidad de leyes que son contrarias a la ley suprema y velar porque se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## **2.2. Garantías Constitucionales**

Antes de abordar el concepto de garantías constitucionales es conveniente precisar que el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

En el párrafo transcrito se distingue entre los derechos humanos y las garantías que existen para su protección. Esta diferenciación no se había realizado en los

textos Constituciones ni en los proyectos a que hemos aludido en los apartados anteriores.

El concepto de derechos humanos comprende los diversos derechos que la Constitución Política y los tratados internacionales reconocen a las personas, en virtud de que por su naturaleza son inherentes a la dignidad humana, como lo son: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la protección de la honra y la dignidad, etcétera. En este tenor son los derechos que de manera original fueron considerados naturales, inalienables e imprescriptibles por diversos autores iusnaturalistas y de la Ilustración y con esa naturaleza fueron reconocidos en las declaraciones de derechos de los Estados que se formaron a partir de las colonias inglesas en América (de 1776 a 1784) y en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Pero los derechos humanos son derechos en constante transformación y ampliación. Como escribe Norberto Bobbio:

“La expresión “derechos del hombre”, que es ciertamente enfática, puede llamar a engaño, porque hace pensar en la existencia de derechos pertenecientes a un hombre abstracto y, como tal, sustraído al fluir de la historia, a un hombre esencial y eterno de cuya contemplación derivamos el conocimiento infalible de sus deberes y derechos. Hoy sabemos que también los derechos llamados humanos son el producto no de la naturaleza, sino de la civilización humana: en cuanto derechos históricos son mutables, esto es susceptibles de transformación y de ampliación”.<sup>46</sup>

Establecido lo anterior, se procederá a delimitar el concepto de garantías constitucionales el cual es básicamente de carácter procesal, y comprende todas las condiciones necesarias para el ejercicio y la defensa de los derechos humanos

---

<sup>46</sup> **BOBBIO, Norberto**, “*Presente y porvenir de los derechos humanos*”, El tiempo de los derechos, trad. de Rafael de Asís Roig, Ed. Sistema, Madrid 1991, p. 70.

ante los tribunales, a través del proceso. Este es uno de los significados que Fix-Zamudio reconoce a la expresión “garantías constitucionales” como:

“Derechos subjetivos públicos conferidos expresa o implícitamente a los justiciables por las normas constitucionales, con el objeto de que puedan obtener las condiciones necesarias para la resolución justa y eficaz de las controversias en las cuales intervienen”.<sup>47</sup>

Así establecido las garantías constitucionales son instrumentos de carácter procesal cuyo fin es enmendar la violación de un derecho que está reconocido en la misma Constitución, cuando éste ha sido vulnerado por los órganos de poder.

La finalidad de la Garantía Constitucional es defender la vigencia de los derechos humanos, instituidos por la propia Constitución. En la actualidad se emplea la palabra Proceso Constitucional.

### **2.3 Características de los Tribunales Constitucionales**

Un Tribunal Constitucional debe contener ciertas características esenciales que lo distinguen de otros tribunales ordinarios o de legalidad.

En este tema Louis Favoreu, hace mención de las características que debe tener un Tribunal Constitucional, mismas que enseguida haré mención, con una breve explicación:

“ a) Un contexto institucional y jurídico, peculiar; b) Un estatuto constitucional, c) Un monopolio de lo contencioso constitucional, d) Una designación de Jueces no Magistrados por autoridades políticas; e) Una verdadera Jurisdicción y f) Una Jurisdicción fuera del aparato judicial”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> **FIX-ZAMUDIO, Héctor**, *“Constitución y proceso civil en Latinoamérica”*, UNAM, México 1974, p. 31.

<sup>48</sup> **FAVOREU, Luis**, *op. cit.*, pp. 13 a 22.

a) La primera característica alude a que los Tribunales Constitucionales “solo pueden existir en un sistema parlamentario o semiparlamentario”<sup>49</sup>

b) La segunda se refiere a que la existencia de dichos tribunales debe estar contenida en el texto constitucional.- Esta característica la considero como un requisito sine qua non para hablar de la existencia de un verdadero tribunal constitucional.

Esto porque, por lógica jurídica resulta obligatorio que un Tribunal Constitucional tenga su legitimación en la propia Constitución, como su propio nombre lo indica.

c) Monopolio de lo Contencioso-constitucional. Esta característica alude a la facultad dada al Tribunal para declarar la inconstitucionalidad de una ley e invalidarla, con efectos erga omnes y para que tenga competencia exclusiva para conocer de las controversias constitucionales.

d) Un nombramiento de jueces por autoridades políticas, esta singularidad que tienen los Tribunales Constitucionales es indispensable para lograr la imparcialidad e independencia en las decisiones de los asuntos, además de otorgarle legitimidad en un estado democrático. Máxime que su designación no estaría basada en sus méritos y logros alcanzado en su desempeño profesional.

e) Una verdadera jurisdicción. Esto hace mención a que las resoluciones que dicte el tribunal, tendrán la calidad de cosa juzgada, es decir que no procede recurso alguno para modificarlas.

Así entendido el Tribunal Constitucional debe ser la última instancia, y por ende, sus resoluciones serán inapelables, lo que se traduce en seguridad y certeza jurídica.

f) Otra característica de relevancia nos indica que el tribunal Constitucional debe tener una jurisdicción fuera del aparato jurisdiccional ordinario, ello con el

---

<sup>49</sup> Elementos de Derecho Procesal constitucional, de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/74341\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/74341_0.pdf), consultado 7 de febrero de 2023.

objetivo de tener una absoluta autonomía e independencia de los otros poderes del estado, y para no tener una competencia de carácter ordinario, sino únicamente competencia de carácter jurídico-constitucional.

#### **2.4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional**

Una vez mencionadas y estudiadas, las características de un Tribunal Constitucional, se puede hacer ya, un análisis comparativo respecto, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumple con esas características, si es o no, en esencia y forma un Tribunal Constitucional.

Para dicho análisis, se contrastaran las características mencionadas con anterioridad, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.- Los tribunales Constitucionales sólo pueden existir en un sistema parlamentario o semiparlamentario, al respecto debe decirse que la Suprema Corte de Justicia no cuenta con tal característica, ya que en México existe un sistema Presidencialista.

2.- Debe consignarse en el texto constitucional: Como ya se mencionó anteriormente, esta característica es esencial para que exista un Tribunal Constitucional; en México si se encuentra regulado por la Constitución, concretamente en el artículo 94, al establecer que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito, tribunales Colegiados de Apelación, Plenos de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Del mismo modo, en la Constitución se establece la forma de designación de los Ministros de la Corte, los requisitos que deben tener para ocupar el cargo, así como también las causas de inelegibilidad.

Otra característica de los Tribunales Constitucionales es la inamovilidad temporal de sus integrantes, que en el caso con México si existe pues el cargo de los Ministros del Alto Tribunal, excede del mandato del Presidente y de los

Senadores de la República, además, de que sus nombramientos no son simultáneos.

3.- Monopolio de lo Contencioso-constitucional: La Suprema Corte de Justicia de la Nación si tiene la facultad de declarar una ley inconstitucional; sus resoluciones sí tienen efectos erga omnes; y también tienen la competencia exclusiva para conocer de asuntos de naturaleza constitucional y controversias constitucionales, por lo que esta característica si la define.

4.- Una designación de jueces por autoridades políticas: En términos del artículo 96 de la Constitución, los Ministros del máximo tribunal son designados por el Senado de la República por la votación de, al menos, las dos terceras partes de sus miembros presentes, de entre las personas que integren la terna presentada por el presidente de la República, esto revela que son nombrados precisamente por autoridades políticas con base en sus méritos personales y no forzosamente por tener una carrera judicial, tal como lo indica el artículo 95 de la Constitución, el cual establece que su designación deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

5.- Una verdadera jurisdicción: Esta cualidad también coincide con los tribunales constitucionales, toda vez que, las resoluciones que emite la Corte, tienen el carácter de cosa juzgada, es decir contra sus resoluciones, no procede recurso alguno, lo que significa que es la última instancia.

6.- Una jurisdicción fuera del aparato jurisdiccional ordinario: La Suprema Corte de Justicia de la Nación no cumple con esta característica, ya que se encuentra dentro del Poder Judicial y no fuera del aparato ordinario.

En conclusión, la Suprema Corte al velar por el respeto a la Constitución, salvaguardar los derechos humanos contenidos en la Ley máxima, conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, indudablemente reviste un perfil material y formalmente constitucional al efectuar

el control concentrado de la constitucionalidad en México, cumpliendo así con el principio de supremacía constitucional; sin embargo, se trata de un tribunal *sui generis*, de naturaleza híbrida ya que aunque reviste la mayoría de las características mencionadas, carece de otras, lo cual no demerita en modo alguno la importante función que desempeña como garante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los derechos humanos de los justiciables.

## **2.5. El Valor de los Tribunales Constitucionales en un Estado de Derecho**

Debe anotarse en principio, que el tribunal constitucional, sin importar su denominación, es el instrumento de la jurisdicción creado para conocer y decidir en última instancia sobre los conflictos de interpretación de la Constitución a través de las garantías constitucionales, por ello el tribunal tiene una jerarquía superior y debe tener garantizada su autonomía e independencia para que defienda con eficacia a su Ley Máxima. Por esta razón, Ferrer Mac-Gregor,<sup>50</sup> define al tribunal constitucional como:

“el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental”.

Dentro de un Estado de Derecho los tribunales constitucionales no sólo son necesarios, sino que también son imprescindibles para la realización de los objetivos de una democracia que conlleva la existencia de controles, el más importante de los cuales es el control constitucional.

La existencia de los tribunales constitucionales supone la aceptación de la supremacía de la Constitución y el reconocimiento de que ésta es una norma

---

<sup>50</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *op. cit.* p 37.

suprema que está en la cúspide el ordenamiento jurídico. Hans Kelsen,<sup>51</sup> quien fue el creador de la justicia constitucional, dice que:

“...la garantía de la Constitución presupone, para resolver una noción clara de Constitución, se debe entenderla como la cúspide del orden jurídico, es decir, como norma suprema y es, en sentido material, una norma que regulan la creación de las otras y, en sentido amplio, un conjunto de normas que estatuyen el establecimiento de los órganos supremos del Estado.”

Los primeros tribunales constitucionales que se crearon y los que han nacido con posterioridad tienen en esencia estas funciones:

- A) Control constitucional de las leyes;
- B) Resolución de conflictos constitucionales, de atribuciones y competencias; y
- C) Protección de los derechos humanos mediante la acción de amparo.

La valía de los tribunales constitucionales se fundamenta en las funciones que cumplen como lo es el preservar el equilibrio de poderes y en lo relativo a sus atribuciones, proteger los derechos humanos y garantizar la supremacía de la Constitución.

Los tribunales constitucionales interpretan con autoridad a la Constitución y sirven como referentes para las autoridades jurisdiccionales ya que el ordenamiento jurídico debe interpretarse según los principios y valores constitucionales como han sido interpretados por el respectivo Tribunal Constitucional.

La doctrina concuerda en considerar que la jurisdicción constitucional es la máxima expresión del Estado de Derecho, ya que mediante la justicia constitucional, se asegura el orden fundamental, el respeto a los derechos humanos en la medida en que se aplican a casos concretos las normas

---

<sup>51</sup> **KELSEN, Hans**, *op. cit.* pp. 189 a 193.

constitucionales y se garantiza el cumplimiento y la supremacía de la ley fundamental, que prevalece sobre la norma ordinaria

En esta lógica, el órgano que garantiza el cumplimiento de los propósitos del Estado de Derecho es el Tribunal Constitucional.

## **2.6. La existencia de los Tribunales Constitucionales no es opuesta a la separación de Poderes**

Como se ha mencionado, el órgano encargado de declarar inconstitucionales las leyes contrarias a la Constitución es el Tribunal Constitucional. No puede ser el Congreso, por las razones que expone Hans Kelsen:<sup>52</sup>

“El órgano legislativo se considera en realidad como un creador libre del derecho y no un órgano de aplicación del derecho, vinculado por la Constitución, como lo es en teoría, si bien en una medida relativamente restringida. No se puede contar, pues, con el propio Parlamento para realizar su subordinación a la Constitución. Se trata de un órgano diferente de él, independiente de él y, en consecuencia, también de cualquier otra autoridad estatal, a quien le compete la anulación de los actos inconstitucionales; es decir, una jurisdicción o Tribunal Constitucional”.

Añade Kelsen que “la existencia de tribunales constitucionales no viola el principio de la separación de poderes porque éstos son “legisladores negativos” que están determinados exclusivamente por la Constitución”.

## **2.7. Críticas a la existencia de Tribunales Constitucionales**

Las principales críticas que en la doctrina jurídica se han formulado a la existencia de los tribunales constitucionales son básicamente las siguientes:

---

<sup>52</sup> **KELSEN, Hans.** “*La Garantía Jurisdiccional de la Constitución-La Justicia Constitucional*”- Traductor Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 2001, p. 52.

1. Aunque se afirma que los Tribunales Constitucionales gozan de soberanía, en realidad y en los hechos, esto es falso, ya que estos tribunales constituyen un poder que, como todos los poderes públicos, están subordinado a la Constitución, la cual se encuentra en un estatus superior a ellos. Esta crítica lejos de demeritar su autonomía, abona a su calidad de un Tribunal Superior conformado dentro de un Estado de derecho, garante del texto de la Constitución.

2. Se menciona que de alguna manera el Poder judicial invadiría la función legislativa del Congreso, pero aunque es cierto que estos tribunales declaran la inconstitucionalidad de una ley y al hacerlo asumen indirectamente el papel de legislador, también es cierto que ello obedece a su función de garante de la supremacía de la Constitución, la cual se ubica en la cúspide de todas las normas que rigen un país y es deber del Poder Judicial velar por su respeto y salvaguarda. Además de aceptar esta crítica, entonces el Poder Ejecutivo de igual manera invadiría al poder legislativo cuando emite Reglamentos y Decretos.

3. Se critica a la justicia constitucional porque a lo largo de la historia los actores políticos buscan manipularla e influir en ella para obtener resoluciones acordes a sus fines. Sin embargo, esta crítica es subjetiva e inconsistente, ya que es deber constitucional de los mencionados tribunales resolver con criterios jurídicos imparciales y con independencia de la naturaleza política de los asuntos sometidos a su conocimiento, además que no es posible hacer generalizaciones en este sentido.

4. Se afirma que los Tribunales constitucionales carecen de legitimidad. A este respecto hay que observar que, si bien la legitimidad no es directa, ya que sus miembros no son elegidos por la ciudadanía, a través del voto; en la mayoría de las Constituciones está previsto que los magistrados de los tribunales constitucionales, en todo o en parte, sean elegidos por el Congreso, quienes si tienen legitimación directa.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ver: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332009000200006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000200006), visto el 20 de febrero de 2023.

## **2.8. Medios de Control Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Actualmente la Suprema Corte de Justicia cuenta con los siguientes medios para mantener el orden constitucional:

1. El Juicio de amparo;
2. Las Controversias Constitucionales;
3. Las Acciones de Inconstitucionalidad; y

4. Las determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares.

1. El Juicio de amparo es el máximo medio protector creado en beneficio de los ciudadanos, contra normas generales, actos u omisiones de las autoridades que afecten su esfera jurídica, al violentar sus derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En consonancia con el artículo 103 y 107 de la Carta Magna, este juicio procede en cualquiera de los siguientes supuestos:

Contra actos u omisiones de las autoridades que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales en los que México sea Parte.

Contra leyes o actos de las autoridades federales que violenten o restrinjan la soberanía de los Estados o el ámbito de competencia de la Ciudad de México.

Contra leyes o actos de los Estados o de la Ciudad de México que invadan la esfera de la autoridad federal.

2. De acuerdo a lo establecido en el numeral 105, fracción I de la Constitución Federal, la controversia constitucional es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando surgen conflictos entre:

Dos de los Poderes Federales (Legislativo y Ejecutivo), los Poderes de los Estados (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los órganos de la ciudad de México (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), o bien, entre los órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México), por invasión de competencias o bien, por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados.

3. En concordancia con el artículo 105, fracción II de nuestra Ley Máxima, a través de la acción de inconstitucionalidad se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general (ley, decreto o reglamento) o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, para que prevalezcan los mandatos constitucionales.

Es un mecanismo de control de la constitucionalidad, cuyo conocimiento toca exclusivamente a la Suprema Corte, por medio del cual se denuncia la posible contradicción e incongruencia entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía (tratado internacional, ley, reglamento o decreto), con el propósito de preservar o mantener la supremacía de la Constitución y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales, tal como se desprende del citado artículo 105 Constitucional.

4 Sobre la determinación de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares, consiste en que de manera previa a la realización de una consulta popular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, según lo dispuesto en el artículo 10, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación.

## **2.9. División de Poderes en México**

La división de Poderes, así como la independencia formal que existe entre ellos, constituye el cimiento de un Estado democrático. En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el numeral 49 que el Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que, como regla general no pueden reunirse dos o más de

éstos Poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada uno de ellos.

No obstante, lo anterior no significa que los señalados Poderes tengan que actuar invariablemente separados, pues si bien cada uno tiene especificadas puntualmente sus atribuciones, en diversos supuestos se actualiza una concurrencia de Poderes, como acontece por ejemplo en la designación de los Ministros del más Alto Tribunal del país, en que participan el Poder Legislativo mediante la Cámara de Senadores que efectúa la designación, y el titular del Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se elija a quienes se va a designar. En este tema Tena Ramírez expresa que lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución “no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y para siempre, sino una institución política que no es rígida, sino flexible en la coordinación de los Poderes”<sup>54</sup> Tema que se analizará de manera más amplia en el capítulo cuarto de este trabajo de investigación.

### **2.9.1. El Poder Legislativo Federal**

De acuerdo con la normativa Constitucional el Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras: La de Diputados y la de Senadores. Este Poder posee facultades para reformar, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, nuestra Ley fundamental con el fin de actualizarla y adaptarla a las nuevas necesidades de la sociedad de nuestro país; además, es el encargado de elaborar y modificar las leyes que tienen aplicación en nuestro territorio.

Estas funciones están delegadas a los diputados y senadores, quienes son elegidos por la votación de los ciudadanos mexicanos mayores de 18 años. En México se cuenta con 500 diputados y 128 senadores. Las Cámaras en las que se reúnen dichos legisladores funcionan durante dos periodos de sesiones al año. En

---

<sup>54</sup> **TENA RAMIREZ, Felipe**, “*Derecho Constitucional Mexicano*”, Ed. Porrúa, México, 1989, pp. 211 y 219.

los periodos intermedios, denominados de receso, funciona un organismo denominado Comisión Permanente, integrado por 19 diputados y 18 senadores.

Los legisladores además de elaborar proyectos de leyes y reformas, estudian los proyectos que les envía el presidente de la República, los que les hacen llegar las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y los presentados por los ciudadanos en términos del artículo 71 Constitucional. Posterior al análisis, estudio y discusión de las iniciativas y en caso de ser aprobadas por las dos cámaras, estos proyectos se remiten al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los debe publicar de manera inmediata.

### **2.9.2. El Poder Ejecutivo Federal**

El Poder Ejecutivo Federal es el encargado de la administración pública y de ejecutar las leyes, siendo su titular el presidente de la República, quien es elegido mediante el voto popular y se encarga, entre otras cuestiones, de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de disponer de la Fuerza Armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado, así como de conceder indultos.

El titular de este poder tiene atribuciones para nombrar secretarios para que lo apoyen en la conducción del país y en la ejecución de las distintas leyes, en cualquiera de los campos de la administración pública. Además, para ejecutar las disposiciones relacionadas con la procuración de justicia, puede también, con la ratificación del Senado, nombrar al procurador general de la República, entre otras.

### **2.9.3. El Poder Judicial de la Federación**

Este Poder es el encargado de dirimir conflictos habidos entre los particulares, así como entre órganos del poder público, de impartir justicia, de salvaguardar y ser garante de los derechos humanos y de mantener el equilibrio entre los demás

Poderes de la Unión. Los integrantes de este Poder son, entre otros, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito y de Apelación, los magistrados de los plenos Regionales y los Jueces de Distrito.

Ellos son responsables, entre varias cuestiones, de interpretar las leyes; resolver las controversias que surjan entre particulares, cuando se trate de asuntos de competencia federal; intervenir en las controversias que se susciten cuando una ley o acto de autoridad viole los derechos humanos de los gobernados, y resolver conflictos entre autoridades, por ejemplo, cuando aleguen una invasión en su ámbito de atribuciones.

Además forma parte de este Poder el Consejo de la Judicatura Federal que lleva a cabo funciones de índole administrativa, de carácter disciplinario y vigilancia, además de ser responsable del Instituto de la Judicatura Federal.

Otra tarea de suma relevancia encomendada a este Poder, es el de ser garante del orden constitucional y para ello utiliza diversos medios de control constitucional, entre ellos, el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular. Cabe señalar que todos los medios señalados incluyen entre sus fines, de manera relevante, el respeto los derechos humanos.

## **2.10. El Procedimiento Legislativo**

El procedimiento legislativo es conceptualizado como:

“La serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”<sup>55</sup>. Así, Luís Molina Piñeiro considera que dentro de la teoría jurídica positivista normativista, se constituye por:

---

<sup>55</sup> **CARBONELL, Miguel**, (coord.), *“Diccionario de Derecho Constitucional”* 2da Edición, Porrúa-UNAM, México, 2005, p. 494.

“...los pasos-fases determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley”.<sup>56</sup>

Para José Alfonso Da Silva consiste en:

“el conjunto de actos (iniciativa, enmiendas, votación, sanción) realizados por los órganos legislativos con el fin de promulgar leyes”<sup>57</sup>, noción que a su decir, toma en cuenta los aspectos subjetivos y objetivos.

Los anteriores conceptos, nos llevan a concluir por un lado que el procedimiento legislativo es una serie ordenada de fases que realizan los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar y aprobar una ley o decreto y por otra parte, que dicho procedimiento presenta tres elementos imprescindibles: a) una serie de pasos, fases o actos; b) realizados por entes facultados para ello; y, c) con la finalidad es crear (reformular o derogar, en su caso) una ley.

Dentro del procedimiento legislativo, se encuentran dos modalidades, a saber:

a) Extraordinario. Establecido para reformar la Constitución, establecido en el artículo 135 de nuestra Carta Magna. Para la reforma de la Constitución General son indispensables requisitos adicionales a los requeridos para reformar una ley ordinaria, como son: quórum calificado (voto de las dos terceras partes de los individuos presentes), y ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

b) Ordinario. Por medio del cual se forman y se modifican las leyes secundarias, siendo éstas, las reglamentarias o derivadas de las normas constitucionales. En nuestro país, este procedimiento se regula en los artículos 71 y 72 de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>56</sup> **MOLINA PINEIRO, Luis J.**, “*procedimiento legislativo*”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario universal de términos parlamentarios, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 789.

<sup>57</sup> **SILVA, José Alfonso**, “*El proceso legislativo como objeto*”, en Quiroga Lavie, Humberto *et. al.*, Derecho Parlamentario Iberoamericano, Ed. Porrúa, México, 1987, p.93.

Para Jorge Madrazo, el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional se fundamenta en la:

“1. Existencia de un sistema bicameral.

2. Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.

3. Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo, a cada Cámara, para lograr el consenso.

4. Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.”<sup>58</sup>

En lo relativo a las etapas que integran el procedimiento legislativo, existen algunas diferencias en la doctrina jurídica, empero la mayoría de ellos son unánimes en indicar en una secuencia cronológica las siguientes: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia, siendo importante destacar que la última fase no está regulada por el artículo 72 de nuestra Ley Fundamental.

Debe puntualizarse que en el proceso legislativo existen dos etapas realizadas por dos de los poderes de la Unión; la primera es la etapa legislativa, efectuada por el órgano legislativo, misma que culmina con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; en la segunda etapa interviene el poder Ejecutivo, ya que los actos subsecuentes como la sanción, promulgación y publicación son efectuados por el Presidente.

Ahora es momento de repasar brevemente cada una de las etapas antes mencionadas, para tener claro en qué consiste cada una de ellas.

---

<sup>58</sup> **CARBONELL, Miguel**, “*Diccionario de Derecho constitucional*”. Ed. Porrúa-UNAM, México, 2003, p.495.

### 2.10.1 Iniciativa

Dentro de la doctrina jurídica varios autores han vertido diversas definiciones sobre lo que debe entenderse por una iniciativa de Ley, dentro de éstas existe una muy puntual que logra dibujarla con bastante precisión y es la señalada por Pericles Namorado, para quien la iniciativa de ley o decreto es:

“la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto”<sup>59</sup>

En otras palabras, una iniciativa de ley o decreto, es el documento que los actores legitimados para participar en el proceso legislativo presentan ante cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, para su análisis, discusión y, finalmente para su aprobación o rechazo.

Tocante a los actores legitimados para iniciar una ley o decreto el artículo 71 constitucional señala limitativamente a los siguientes:

El Presidente de la República, para presentar iniciativas, promulgar leyes y decretos.

Las Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, para presentar iniciativas y avalar reformas constitucionales.

Las y los Diputados federales y senadores, al presentar iniciativas y, en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes.

Las y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes correspondientes.

---

<sup>59</sup> **NAMORADO URRUTIA, Pericles**, *"iniciativa de ley o decreto"*, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario Universal de términos Parlamentarios, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 360.

Opina, Felipe Tena Ramírez :

“...que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es el interprete de la ley, y la de legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa.”<sup>60</sup>

Finalmente, resulta oportuno establecer que, las iniciativas pueden presentarse por igual ante cualquiera de las dos Cámaras, salvo si las iniciativas tratan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los que necesariamente deben debatirse primero en la Cámara de Diputados, tal como lo indica el inciso H del artículo 72 constitucional; así como también debe apuntarse que la cámara de origen se refiere de manera no diferenciada a una de las dos Cámaras del Congreso, ante quien se presenta el proyecto de la iniciativa, para luego continuar con el proceso legislativo, es decir, discutir y en su caso, aprobar, en primera instancia, la ley o decreto presentado por alguno de los actores legitimados. Si la iniciativa es aprobada, entonces se procederá a ser discutida en la Cámara colegisladora, que funciona como Cámara revisora.

Así pues, la iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, por parte de los sujetos legal y limitativamente autorizados para presentarlos, precisados en el artículo 71 Constitucional. Por otro lado, hay que destacar que en nuestro país, hasta el momento, quien en forma preponderante ha ejercido este derecho, es el Ejecutivo federal y hasta en fechas muy recientes, por regla general, sus iniciativas siempre

---

<sup>60</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p.285.

se convirtieron en ley, además, es facultad exclusiva del presidente de la república de acuerdo con el artículo 74 constitucional, en su fracción IV, presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, así como la presentación del presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

### 2.10.2 Discusión

La discusión es el debate que se efectúa luego de estudiar la iniciativa, por parte de dos o más sujetos, y es la segunda etapa del procedimiento legislativo, a través de la cual cada una de las Cámaras del Congreso deciden aprobar o rechazar las iniciativas de proyectos de ley o decreto.

En opinión de Francisco Berlín:

“en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas”.<sup>61</sup> Y como elemento central de la discusión encontramos al debate.

El trámite a seguir del proyecto de ley o decreto consiste en discutirlo primero en lo general (en su conjunto) y posteriormente en lo particular, es decir, cada uno de sus numerales, si el asunto ya se discutió lo suficiente se procede a la votación.

En México encontramos tres tipos de votaciones<sup>62</sup>, a saber: nominales, económicas y por cédula.<sup>63</sup> La primera se hará de manera electrónica, pero si no es posible, se hace de la siguiente manera: los legisladores se identifican con su nombre y se registra el sentido de su votación y en la tribuna se leerán los nombres de los legisladores que aprobaron, de los que reprobaron y los que se abstuvieron. En la votación económica los legisladores que aprueben la propuesta

---

<sup>61</sup> **BERLÍN VALENZUELA, Francisco**, *“Discusión de proyectos de ley o decreto” en “Diccionario de Términos Parlamentarios”* Ed. Porrúa, México, 1988, p.361.

<sup>62</sup> Artículo 146 y siguientes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

<sup>63</sup> Además existe el voto ponderado (artículos 27 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General), y el voto nominal realizado a través del sistema de votación electrónica arts. 138 y 139 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

lo hacen poniéndose de pie o a mano alzada, permaneciendo sentados los que la rechacen. La votación por cédula se utiliza para designar personas, verbigracia a los integrantes de la mesa directiva, las cédulas se entregan al Presidente de la Cámara, quien las colocará en una urna ubicada en la mesa, tal como se desprende de los numerales 137, 138, 140 y 141 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **2.10.3. Aprobación o rechazo.**

Luego de concluido el debate del proyecto de la iniciativa, tanto en lo general como en lo particular, es momento de externar si fue aprobado rechazado total o parcialmente, es decir solo en una parte.

Veamos ahora distintos supuestos:

Sin embargo, en este contexto conviene señalar de manera previa que la Cámara Revisora alude al órgano del Poder Legislativo (cámara de diputados o el Senado dependiendo de cual apruebe en primera instancia el proyecto legislativo) que analiza en segunda instancia y luego dictamina, aprobando o rechazando, de acuerdo con su propia opinión, una iniciativa de ley o decreto que ya ha sido aprobado previamente por la Cámara de origen.

Supuestos

- Si la cámara de diputados y senadores coinciden en aprobar el proyecto, se envía al Ejecutivo, quien puede hacer observaciones o abstenerse, en este ultimo caso ordena su inmediata publicación.
- Si la cámara de origen, decide rechazar el proyecto, entonces no es viable presentarlo de nuevo, debiendo esperar hasta el siguiente período de sesiones
- En el supuesto que la cámara de origen apruebe el proyecto, pero es rechazado en su totalidad por la cámara revisora, éste será regresado con las observaciones realizadas a la de origen, la cual tiene la posibilidad de nuevamente

aprobarla, por la mayoría de sus integrantes, caso en el cual se reenviará dicho proyecto de nueva cuenta a la cámara revisora para su revisión, si finalmente la aprueba, se envía al titular del ejecutivo para su sanción, en caso contrario, si insiste la revisora en rechazarla por segunda ocasión, el mencionado proyecto sólo se podrá presentar de nueva cuenta, hasta el período de sesiones siguiente.

- En el supuesto de que la cámara de origen apruebe el proyecto, pero que al pasarse a la revisora, ésta lo modifique, adicione o rechace de forma parcial, se procede a regresar a la de origen para que ésta discuta exclusivamente la parte rechazada, la cual puede aceptar o rechazar.

Son múltiples y variados los supuestos normativos que pueden desprenderse de las reglas que reglamentan la discusión, ya sea en lo general o en lo particular, o bien, para ambos tipos de discusión; sin embargo, he decidido no abundar más en el particular.

#### **2.10.4. Sanción**

En concepto de Alfonso De Silva la Sanción: “es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo .Puede ser de dos tipos: expreso o tácito. El primero ocurre cuando el Presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto”.<sup>64</sup>

La sanción tácita ocurre en nuestra legislación, cuando transcurridos 30 días naturales siguientes a la recepción del proyecto de ley, el Ejecutivo no devuelve, dentro de ese plazo, a la cámara de origen el proyecto con sus observaciones; y el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto, si no lo hace, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo, tal como lo prescribe el artículo 72, fracción B, de la Constitución General. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la

---

<sup>64</sup> **SILVA, José Alfonso**, *op. cit.* p. 99.

devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente. “Transcurrido este plazo, el silencio del Presidente de la República entenderá sanción”<sup>65</sup>

Pero puede presentarse, en lugar de la sanción, el veto; éste es:

“la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”.<sup>66</sup>

El propósito del veto consiste esencialmente en:

“a) Impedir que el proceso legislativo se haga de manera precipitada y sin la debida reflexión, tratándose de evitar la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Facultar al Ejecutivo para que defenderse contra la invasión del legislativo.

c) Utilizar la experiencia y el compromiso del Poder Ejecutivo.”<sup>67</sup> Considero que esta figura jurídica constituye una herramienta útil en todo Estado de derecho, ya que permite la creación de leyes de una manera más reflexiva cuando se sospeche que pueden ser violatorias del texto constitucional, pues no debe perderse de vista que el Ejecutivo cuenta con un amplio conocimiento que le permite discernir los convenientes o inconvenientes que una ley puede presentar dentro de nuestro ordenamiento positivo.

Es oportuno mencionar que en materia de reforma constitucional, el presidente no posee la facultad de veto porque el artículo 72 de la Constitución se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.

En este tema, Giovanni Sartori señala que existen tres tipos de veto:

“De bolsillo, parcial y global. El veto de bolsillo faculta al Titular del ejecutivo a no firmar una ley... es una clase de veto de carácter definitivo, porque no puede

---

<sup>65</sup> *Idem*

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.100

<sup>67</sup> **CARPISO, Jorge**, “*El Veto Presidencial*”, en Carbonell, Miguel, *op. cit.* p. 591.

evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no crear una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto.

El veto parcial, al que también se llama en los Estados Unidos el veto por párrafos o artículos, le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean.

“El veto global, permite rechazar una ley en su totalidad. Pero...puede anularsele”.<sup>68</sup>

Es pertinente señalar por una parte, que en nuestra legislación, sólo se concibe el “veto” parcial y el total, tal como se advierte del inciso C del numeral 72 de la Constitución Política del país y por la otra, que en el texto Constitucional no se utiliza el término “Veto”, sino el de desechar total o parcialmente el proyecto de ley, con “observaciones”, las cuales tienen el carácter de suspensivas dado que si las dos terceras partes de los votos de ambas cámaras del Congreso avalan el proyecto de Ley, el Presidente tiene el deber de promulgarlo.

#### **2.10.5. Promulgación**

La promulgación es:

“Una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico.”<sup>69</sup> Así entendido es una manifestación que autentifica y constata que el Congreso ha aprobado una determinada ley ó decreto, certificando el contenido de éstos. Generalmente la promulgación suele ser confundida con la publicación, o bien, tomada como sinónimo.

En opinión de Ignacio Galindo Garfias:

---

<sup>68</sup> **SARTORI, Giovanni**, *“Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”*, 3ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 177 y 178.

<sup>69</sup> Principales Procedimientos Parlamentarios, Procedimiento Legislativo, de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/index.htm> , consultado el 3 marzo 2023

“la promulgación de la ley tiene los siguientes efectos: 1. atestiguar la existencia de la regularidad de la ley; 2. ordenar su aplicación; y 3. dar a los agentes de la ley, un mandamiento de ejecución.”<sup>70</sup>

Asimismo, Luís Molina Piñeiro menciona que:

“...algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla”.<sup>71</sup>

En este orden de ideas, la promulgación y la publicación no son lo mismo, pues aunque en la práctica se utilice indistintamente a una y otra (y la Suprema Corte haya señalado que la ley fundamental las utiliza como sinónimos), eso no es suficiente para ser usadas como sinónimos. Como quiera que sea, cuando el presidente recibe un proyecto de ley, pasada la etapa de sanción, debe proceder a ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### **2.10.6. Publicación**

La publicación es el acto por medio del cual se visibiliza la existencia de una ley o decreto, con el fin de informar a los destinatarios de la misma sobre su contenido; además, en opinión de Alfonso Silva: “es condición para que la ley entre en vigor y se convierta eficaz”.<sup>72</sup> La publicación de una ley o decreto tiene que realizarla el Poder Ejecutivo, y si no lo hace, el Congreso de la Unión, procederá a hacerlo en su lugar,

Respecto a la trascendencia de la publicación existen posturas disímboles en la doctrina:

---

<sup>70</sup> Citado por LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El procedimiento Legislativo”, Concordancias. Estudios jurídicos y sociales, México, 1998, p. 164.

<sup>71</sup> **MOLINA PIÑEIRO, Luis**, “*promulgación de leyes o decretos*”, en Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.* p. 792.

<sup>72</sup> **SILVA, José Alfonso** de, *op. cit.* p. 100.

a) Aquella que concibe a la publicación como requisito de existencia y validez, por lo que una ley no publicada es jurídicamente inexistente y por lo tanto no obliga.

b) Y la que apunta que la publicación constituye solo un requisito de eficacia para su entrada en vigor, pero no de existencia o validez, pues la ley existe desde su aprobación en el congreso.<sup>73</sup>

En nuestra normativa legal, el medio de difusión oficial es el Diario Oficial de la Federación, que según lo indica el numeral 2º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales,<sup>74</sup> es:

“El órgano del gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente”

### **2.10.7. Inicio de Vigencia**

En lo tocante a esta última etapa del procedimiento legislativo debe anotarse que:

“La iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina.... En el sistema jurídico mexicano la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por los artículos 3o., 4o. y 5o. del Código Civil Federal,

---

<sup>73</sup> CODERCH, Pablo Salvador, “*La publicación de las leyes*”, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, México, 1999, p. 262.

<sup>74</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986

así como por el artículo 14 de la Ley Fundamental, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado”<sup>75</sup>

Así entendido por medio del inicio de vigencia las normas logran tener vida jurídica y pasan a formar parte del ordenamiento jurídico positivo, además de revestir la calidad de obligatorias. Existen los siguientes sistemas:<sup>76</sup>

“1. Sucesivo. Por medio de este sistema, de acuerdo con el artículo 3º del Código Civil Federal, para que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, sean obligatorias y surtan efecto, se necesita que una vez publicado en el periódico oficial, transcurran tres días de dicha publicación.

2. Sincrónico. Este sistema tiene lugar cuando las leyes o decretos señalan la fecha en que habrán de entrar en vigor y ser obligatorias, sin tener que esperar plazo alguno. Así, el artículo 4º del Código Civil Federal, establece que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.

3. Inmediato. En este sistema, no existe espera entre la publicación y la entrada en vigor, esto es, la *vacatio legis* no se presenta. Entonces, las leyes o decretos tienen plena vigencia de forma inmediata a su publicación.

4. Mixto. Este sistema es el resultado de una combinación entre otros sistemas: el sincrónico, y el inmediato. Así, una ley o decreto entrará en vigor (en lo general) el mismo día, o al siguiente de su publicación, no obstante ciertas disposiciones iniciarán su vigencia en otro momento.

Como fácilmente se advierte el momento en que da inicio la vigencia de una ley, reviste suma trascendencia si se considera que será cuando pueda aplicarse

---

<sup>75</sup> CAMARA DE DIPUTADOS, de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20v.htm>, consultado el 7 de marzo 2023.

<sup>76</sup> **ORTIZ ARANA, Fernando** y **TREJO CERDA, Onosandro**, “*El Procedimiento Legislativo federal mexicano*”, Ed. Porrúa, México, 2010. pp. 141 a 148.

a los justiciables en un espacio y tiempo determinado. En México, encontramos los sistemas sucesivo y sincrónico, como medios para determinar el inicio de vigencia de una ley.

## 2.11. Estructura del Documento llamado Iniciativa

En su sentido material y en estricta técnica legislativa, el sustantivo “iniciativa” corresponde al “documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación.”<sup>77</sup>

Los numerales 169 del Reglamento del senado de la República y el 78 del Reglamento de la Cámara de diputados refieren la estructura de la iniciativa de Ley o decreto, así como los elementos mínimos que la iniciativa debe contener, precisando este último artículo los siguientes:

I Encabezado o título de la propuesta: Se refiere a que se debe precisar con toda claridad la denominación de la Iniciativa que se presenta, suele tener esta forma: “**Iniciativa que reforma...**” (se indica artículo y ordenamiento que se pretende modificar)

II Planteamiento del problema que la iniciativa busca resolver: En esta parte se debe señalar de manera puntual lo que se pretende lograr con la iniciativa planteada, así como en qué consiste dicho proyecto, para que quede claro el objetivo que se pretende.

III Problemática desde la perspectiva de género, únicamente cuando el asunto así lo requiera.

IV Argumentos que la sustentan: Se refiere a la exposición de motivos, esto es, a la argumentación que hace un legislador o cualquier sujeto con facultad de iniciar leyes o decretos, respecto de las consideraciones de naturaleza económica,

---

<sup>77</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *“Técnica Legislativa”*. Ed. Mc Grow Hill/Interamericana Editores. México, 2002, p.69.

política, social o jurídica que justifican la propuesta de cambio para reformar, adicionar o suprimir determinada norma o precepto legal.

Miguel Ángel Camposeco define a la exposición de motivos del documento iniciativa como:

“La explicación de las razones que el legislador invoca para justificar la facultad de iniciar el procedimiento legislativo, asegurando que este capítulo fundamental en el contenido de una Iniciativa- documento “es el planteamiento de un silogismo positivo, ya que parte de una serie de premisas que se fundamentan en los fenómenos que ocurren en la realidad (mundo del ser) o en el espacio de reflexión jurídica política (mundo del deber)... Exponer los motivos significa plantear los hechos y la razón por la cual se pretende que una norma los pueda regular.”<sup>78</sup>

Además, dentro de la exposición de motivos es conveniente hacer una comparativa de la situación actual con el pasado para posteriormente señalar una solución y los beneficios de la misma. Remarcando cómo la reforma redundaría en un beneficio para el orden jurídico y la colectividad.

Desafortunadamente, es frecuente encontrarse exposiciones de motivos que poco o nada, valga la redundancia, motivan, fundan, explican o justifican las propuestas, convirtiéndose entonces en discursos políticos que no aterrizan.

La importancia de la exposición de motivos se encuentra en los elementos técnicos que contenga la argumentación esgrimida en la iniciativa, pues de ella depende el convencimiento que se haga al poder legislativo sobre las bondades que acarrearía para nuestro sistema jurídico la modificación planteada para que decidan votarla a favor.

V. Fundamento legal: En esta apartado se deben precisar los numerales que facultan a los autores de la iniciativa para presentarla ante el Congreso de la Unión, es decir, plasmar en el documento el precepto constitucional por el que se faculta al promovente de la iniciativa para presentarla o como se entiende en el

---

<sup>78</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. *“Lógica Parlamentaria”*. Ed. Porrúa. México, 1996, pp. 117 y 118.

lenguaje jurídico-procesal, el autor debe demostrar su personalidad jurídica para la actuación, es decir para activar el proceso legislativo.

VI. Denominación del proyecto de ley o decreto: Se refiere al título del proyecto de Ley o decreto.

Por lo general la redacción de esta parte de la iniciativa se realiza a manera de acto de sometimiento de la propuesta concreta, por lo que se utilizan frases como: “Por lo anteriormente expuesto, se propone a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de: **Decreto por el que se reforma...** ( se indican los numerales y nombre del Ordenamiento)”. Con este párrafo, que se redacta a manera de encabezado, se identifica la materia sobre la que se pretende legislar.

VII. Ordenamiento que se pretende modificar: hace referencia a la ley o decreto que se busca reformar.

VIII. El texto normativo que se propone: Se refiere al contenido de las normas en las que se redactan las propuestas del nuevo texto, que modifica al ya existente, en determinado ordenamiento legal, señalando su denominación y su ámbito de aplicación.

IX. Los artículos transitorios: El otro tipo de numerales integrantes del proyecto de ley, se denominan “artículos transitorios” y contienen normas de naturaleza distinta a las antes mencionadas, tanto por su función, como por los sujetos a quienes se dirigen.

Al tratar la naturaleza jurídica de los artículos transitorios de una ley o de un decreto, Carla Huerta afirma:

“Para conocer la naturaleza de los artículos transitorios no es necesario realizar un análisis semántico, pues el término transitorio es elocuente, de su denominación se infiere que la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico. Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo

transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares... La peculiaridad de los artículos transitorios radica en que no regulan las conductas de los particulares, sino de las autoridades aplicadoras.”<sup>79</sup>

Los artículos transitorios pueden pretender alguno de los siguientes fines:

Determinar la vigencia de la nueva norma u ordenamiento legal; derogar disposiciones hasta esa fecha en vigor; o establecer el modo de aplicación de las nuevas normas. Además que están dirigidos a las autoridades que van a aplicar la nueva ley o la reforma a una ya existente.

X. Lugar y fecha: Es importante imprimir al final del documento de la iniciativa el lugar y la fecha en que se produce, tanto para efectos del procedimiento legislativo, como por razones de ubicación temporal y del lugar en que se llevó a cabo.

XI. Nombre y firma de quien presenta la iniciativa: Por último, el señalamiento del nombre y la firma del o los proponentes constituye uno de los principales requisitos, pues aunque al principio del documento debe señalarse quien propone y el fundamento de su facultad de iniciativa, resulta indispensable la firma a fin de hacer patente la manifestación de la voluntad de hacer uso de dicha facultad.

Otros requisitos que, en la praxis, debe contener el proyecto de iniciativa de Ley son:

A. Órgano legislativo al que se presenta la propuesta: Es decir la cámara destinataria o de origen. Para efectos del proceso legislativo y de conformidad con el artículo 72 constitucional, “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas...”

---

<sup>79</sup> HUERTA OCHOA, Carla. “*Boletín mexicano de derecho comparado*”. “*Artículos Transitorios y Derogación*.” Nueva Serie Año XXXIV Número 102 Septiembre-Diciembre 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001, p. 844.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso contiene las disposiciones necesarias para determinar la Cámara de origen, es decir, aquella en donde debe ser presentada una iniciativa; su artículo 62 determina:

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

Aun cuando no se encuentra regulado de manera expresa, el contenido del inciso I del artículo 72 constitucional, la práctica parlamentaria llevan a afirmar que los diputados y senadores presentan sus iniciativas en la Cámara a la que pertenecen.

Por lo que hace al Presidente de la República, las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y a los ciudadanos en el porcentaje definido por el artículo 71 Constitucional, estos sujetos con facultad de iniciativa gozan de la libertad de escoger la Cámara que fungirá como de origen, en tanto la materia no sea exclusiva de alguna de ellas. Cuando el Congreso no se encuentre en funciones, deberá remitirse el documento a la Comisión Permanente, aunque el mismo esté dirigido a la Cámara que se haya designado como de origen.

#### B. Estudios teóricos y derecho comparado

En opinión de varios legisladores para que una iniciativa cumpla con todos los requisitos jurídicos y se considere técnica, debe incluir en su exposición de motivos estudios teóricos y jurídicos, e incluso de derecho comparado, que den sustento a las proposiciones en ella contenidas; y logren el convencimiento de los legisladores de que la norma propuesta es viable y en beneficio de la colectividad.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA EN EL MARCO JURÍDICO-NORMATIVO.

#### 3.1. El Poder Judicial de la Federación en el Marco Normativo.

El estudio se enfoca en el Poder Judicial de la Federación, el cual se encuentra regulado en el capítulo IV del Título III de la Constitución Federal, específicamente del numeral 94 al 107. Este Poder autónomo tiene funciones de gran trascendencia, pues como lo indica José Tapia Tovar:

“su función primordial es preservar las garantías constitucionales y en especial, la garantía de legalidad a través de la revisión de las sentencias definitivas de los tribunales federales ordinarios y de los Estados,”<sup>80</sup> tarea que lleva a cabo por medio de sus órganos jurisdiccionales, que tienen como órgano máximo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por debajo de ésta a los Tribunales Colegiados de Circuito y de Apelación, así como en los Juzgados de Distrito. Es pertinente indicar que en nuestro país se cuenta con otros tribunales, especializados, independientes y autónomos, como lo son los tribunales agrarios, tribunales laborales, y el de justicia administrativa, cuyas sentencias definitivas son motivo de revisión.

Otra definición en este tema es la que señala que:

“El Poder Judicial, es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo (Suprema Corte de Justicia), cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resolver sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de

---

<sup>80</sup>TOVAR TAPIA, José, “*El Señor Magistrado*”, Ed. Porrúa, México, 2006, p.71.

control constitucional”<sup>81</sup>, en términos del Diccionario Jurídico Mexicano, de lo anotado se desprende que su ámbito de competencia es Federal, y alude al ámbito geográfico de ejercicio de los órganos del mencionado Poder.

El quehacer jurídico de interpretar en la esfera legal, a que alude el concepto anotado es justificada por Guillermo Pacheco Pulido, quien refiere que:

“El derecho está sujeto a interpretación, pues no es ciencia exacta, ya que a ésta se le sujeta a verificación y no a interpretación,”<sup>82</sup> acción en la que se especializan los Ministros, Magistrados y Jueces.

A su vez, Jorge Levin Valenzuela apunta, sobre el tema de la interpretación, que:

“...en el sistema jurisdiccional mexicano, hablar de interpretación jurídica significa desentrañar el íntimo sentido de la norma, cuando esta debe ser aplicada por el órgano jurisdiccional,” abunda concluyendo que “ciertamente la llamada interpretación es una fuente creadora porque siendo distintas las interpretaciones también son distintos los pensamientos, o las hipótesis contenidas en las normas jurídicas,”<sup>83</sup> Esta opinión impone determinar el concepto de “Jurisdiccional”, aclarando este término Juan Manuel Arredondo Elías, quien indica que:

“Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho, desde el punto de vista más general la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales y de otros órganos.”<sup>84</sup>

De todo lo hasta aquí anotado se puede afirmar que el Poder judicial de la Federación, se puede conceptuar, grosso modo, como el órgano encargado de resolver conflictos entre las personas y entre los órganos del poder público, así como de proteger los Derechos Humanos establecidos en la Constitución Federal

---

<sup>81</sup> **BERLIN VALENZUELA, Francisco**, *op. cit.* p 533

<sup>82</sup> **PACHECO PULIDO, Guillermo**, “*La Supremacía constitucional y Federalismo Legal Mexicano*” Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2000, p. 29

<sup>83</sup> **LEVIN VALENZUELA, Jorge**, “*La función creadora de los criterios jurídicos uniformes orientadores de las resoluciones judiciales*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 35

<sup>84</sup> **ARREDONDO ELÍAS Juan Manuel**. “*El acceso a la Función jurisdiccional. formación y selección de jueces*”. Porrúa, México, 2005, pp. 68 y 69.

y los tratados internacionales, además de los derechos político-electorales de las personas.

Por ello, los órganos depositarios del Poder Judicial Federal, realizan funciones primordiales para la aplicación e interpretación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico mexicano, en este tema señala Ulises Schmill que:

“Los jueces tienen por misión la protección de los derechos federales o de los derechos derivados de otras normas inferiores de los sujetos sometidos al orden jurídico, de los sujetos que se encuentran al ejercicio de las facultades jurídicas de los sujetos dominantes”, quien concluye que “Los jueces resuelven litigios y esto significa que deciden cual de las pretensiones de las partes es regular con respecto a la ley o la Constitución.”<sup>85</sup>

### **3.2. Conformación del Poder Judicial Federal**

Con base en el Marco Jurídico del Poder judicial de la Federación, se anota la composición de los órganos que lo integran.<sup>86</sup>

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

“Artículo 1. Los órganos del Poder Judicial de la Federación son:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Los Plenos Regionales;
- IV. Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- V. Los Tribunales Colegiados de Apelación;
- VI. Los Juzgados de Distrito, y

---

<sup>85</sup> OJESTO FERNANDO, Orozco Jesús, y VÁZQUEZ Rodolfo, (Coordinadores) *“Jueces y Política”*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 1720.

<sup>86</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 1°.

## VII. El Consejo de la Judicatura Federal.

Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal”

### 3.3. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es momento de definir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para ello es pertinente precisar que de los órganos depositarios del Poder Judicial, la Corte es el más representativo, lo cual es lógico si se reflexiona sobre la importancia y trascendencia de sus funciones, en su página electrónica se conceptúa en los siguientes términos:

“El Máximo Tribunal Constitucional del País y cabeza del Poder Judicial de la Federación, que tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar de manera definitiva asuntos que son de gran importancia para la sociedad.”<sup>87</sup> De lo que se desprende la importante y valiosa labor que realiza al ser garante del respeto y protección de nuestra Ley Máxima, así como la tutela de los derechos humanos de los justiciables necesarios para lograr un desarrollo digno e íntegral.

#### 3.3.1. Integración

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por once ministros y funciona en Pleno o en salas, en este tema Elisur Arteaga apunta que:

“la palabra Ministro deriva de minister (servidor), y se utiliza para realzar su importancia y el carácter de definitividad de sus resoluciones”.<sup>88</sup> Ahora bien, estos

---

<sup>87</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, de <https://www.scjn.gob.mx/>, consultado el 15 de marzo de 2023

<sup>88</sup> ARTEAGA NAVA Elisur, *“Derecho Constitucional”*, Ed. Oxford, México, 1999, p.338.

servidores deben revestir varios requisitos establecidos en el artículo 95 constitucional, entre ellos:

- Ser ciudadano Mexicano por Nacimiento.
- Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles.
- Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación.
- Poseer título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de 10 años.
- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.
- No haber sido condenado por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público.
- Haber residido en el país dos años al día de la designación.
- No haber sido Secretario de Estado, o, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Añadiendo el numeral en comento que:

“los nombramientos deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.”

La elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realiza siguiendo el procedimiento indicado precisamente en nuestra Carta Magna, en el que participan los otros dos Poderes de la Unión, el Poder Ejecutivo por conducto del Presidente de la República y el Poder Legislativo,

específicamente el Senado.<sup>89</sup> Esta concurrencia de ambos poderes de la Unión permite una elección más reflexiva para nombrar a los Ministros, pues como se ha analizado tienen un quehacer jurídico de enorme trascendencia para la sociedad y por ello deben de tener un alto perfil jurídico y personal.

### **3.3.2. Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Este procedimiento se encuentra regulado en el artículo 96 de la Constitución en los términos siguientes:<sup>90</sup>

a) El Presidente de la república presenta terna ante el Senado de la República.

b) Comparecen los integrantes de la terna ante el Senado de la República.

c) El Senado de la República designa a los Ministros por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes, en el plazo de 30 días.

d) Si el Senado no resuelve en el plazo de 30 días la designación de los Ministros lo hará el Presidente de la República.

e) Si el Senado rechaza dos ternas presentadas por el Presidente la designación de los Ministros lo hará el Presidente de la República.

Artículo 97 de la Ley Máxima:

“Las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como las Juezas y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezcan las disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley..... La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar

---

<sup>89</sup> Se considera que dicho procedimiento constitucional es el que legitima la designación de los integrantes del Poder Judicial.

<sup>90</sup> Artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.....” Como se advierte de los numerales trascritos, en la Constitución Política de nuestro País se establece de manera puntual el procedimiento particular que debe llevarse a cabo para la designación tanto de los Ministros de la Corte, como de otros funcionarios del Poder Judicial Federal, así como la permanencia de los mismos en sus cargos.

Es oportuno señalar que cuando son elegidos los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, deben rendir protesta ante el Senado de la República,<sup>91</sup> para ejercer su cargo durante un periodo no mayor a 15 años, tal como se desprende del párrafo decimocuarto del artículo 94 constitucional, donde también se especifica que sólo podrán ser removidos al vencimiento de su periodo o en los términos del Título Cuarto de la Constitución, el cual se refiere a la responsabilidad de servidores públicos.

### **3.3.3. Funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Nuestro Máximo Tribunal funciona en Pleno y en Salas, en el primer caso, se compone por los 11 ministros, sin embargo, puede desempeñarse con 7, pero tratándose de acciones de inconstitucionalidad, casos excepcionales de la controversia constitucional, declaratoria de inconstitucionalidad de una norma general y en el caso del artículo 100, párrafo segundo de la Constitución Federal (designación de tres consejeros del Consejo de la judicatura) y,<sup>92</sup> es necesaria la presencia mínima de 8 de sus integrantes.

---

<sup>91</sup> El texto del artículo 97 constitucional señala la siguiente forma: Presidente (del Senado): *¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?* – Ministro: *“Sí, protesto”*- Presidente (del Senado): *“Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”*

<sup>92</sup> Artículos 94 , 100, 105 y 107 de la Constitución Federal; 2, 4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Las dos salas en que funciona la Suprema Corte de Justicia, a su vez se dividen por el ámbito de su competencia en asuntos civiles y penales para la primera y administrativos y laborales para la segunda, ambas compuestas por cinco ministros, aunque pueden funcionar con cuatro.<sup>93</sup>

### **3.3.4. Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En criterio de Elisur Arteaga Nava:

“...las facultades y atribuciones que la Constitución y la ley han conferido a la Suprema Corte de Justicia son de diversa índole pueden clasificarse en tres rubros generales; materialmente legislativas, materialmente ejecutivas<sup>94</sup> y formal y materialmente jurisdiccionales, específica que las últimas se refieren a la controversia constitucional; acción de inconstitucionalidad; recursos de apelación; revisiones en materia de amparo; conocimientos de diversos recursos y asuntos procesales; facultad de atracción y resolución de conflictos de trabajo (suscitados con sus propios servidores)”<sup>95</sup>

El ex-ministro José Ramón Cossío, señaló sobre el artículo 105 constitucional, que:

“Mediante ese precepto se le confieren a dicho órgano, atribuciones para el conocimiento y resolución de tres tipos de asuntos; controversias constitucionales, acciones inconstitucionalidad y procesos ordinarios en que la Federación sea parte. Asimismo la gran importancia de sus funciones es algo polémico pues algunos autores señalan que una de las principales tareas de la Suprema Corte es

---

<sup>93</sup> Artículos 37 a 49 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>94</sup> El Maestro Elisur Arteaga Nava señala que las facultades materialmente legislativas, son entre otros, los acuerdos generales los cuales son obligatorios para la Suprema Corte cuando actúa en pleno y salas, para las partes en los juicios y controversias que ante sus tribunales se ventilan, así como cuando establece la jurisprudencia. Por lo que respecta las facultades materialmente ejecutivas se circunscriben a la Organización y funcionamiento de la Suprema Corte y del tribunal Electoral.

<sup>95</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, pp. 344 a 346.

decidir cuestiones concernientes a la separación de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y judicial.<sup>96</sup>

Debemos agregar que la Suprema Corte es el Máximo tribunal del país que se erige como garante de la Constitución Federal y centra su trabajo en la resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia para la preservación del orden jurídico nacional y el respeto a los derechos humanos contenidos en la Carta Magna, de allí su enorme importancia y trascendencia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece las facultades de la Suprema Corte de justicia de la nación, entre las más relevantes se encuentran:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce:

- 1.-De las Controversias Constitucionales
- 2.-De las Acciones de Inconstitucionalidad.
- 3.-De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, en el que se hubiera ejercido la facultad de atracción.
- 4.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando subsista en el recurso problemas de constitucionalidad de las normas generales impugnadas.
- 5.- Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales o establezcan la interpretación directa de un precepto Constitucional, cuando a juicio de la Suprema Corte revistan un interés excepcional en materia de constitucionalidad o derechos humanos.

---

<sup>96</sup> **WASBY L, Stephen**, "*La Suprema Corte en el Sistema Judicial Federal*", Ed. Platense, Chicago Illinois, 1999. PP. 75 y 481.

6.- De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo.

7.- De las denuncias de contradicción de criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte, por el Tribunal Electoral, cuando dicho Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución.

8.- De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, con excepción del incidente de cumplimiento sustituto.

9.- De la constitucionalidad de la materia de las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión.

10.- Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional.

11.- De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de las entidades federativas y del recurso de reclamación contra acuerdos del Presidente de la Suprema Corte, dictados durante la tramitación de asuntos jurisdiccionales de su competencia.

12.- Del recurso de reclamación contra acuerdos del Presidente de la Suprema Corte, dictados durante la tramitación de asuntos jurisdiccionales de su competencia.

13.- De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción.

Sin que se incluya, como puede corroborarse, la facultad de iniciativa, en cuanto a las cuestiones relacionadas con su organización y competencia.

### **3.4. Tribunales Colegiados de Circuito**

En este tema Elisur Arteaga, refiere que:

“...el nombre de tribunales colegiados se formó por la fusión de terminologías de las constituciones de Cádiz y estadounidense; de la primera se tomó la denominación tribunales; de la segunda circuito; en lo que atañe a éstos se prescindió de denominarlos cortes, como en el texto original. Se les dio el nombre de colegiados por estar integrados por varios miembros, para distinguirlos de los unitarios”<sup>97</sup>.

Al respecto precisa Lucio Cabrera que:

“Se considera que en virtud de sus funciones, los Tribunales Colegiados de Circuito son el corazón de la justicia federal para mayoría de los mexicanos que constantemente solicitan amparo con apoyo en los artículo 14 y 16 de la Constitución, para que la ley les sea aplicada por las autoridades correctamente.”<sup>98</sup>

Así pues, estos Tribunales conocen de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de los recursos de revisión, reclamación, queja e inconformidad precisados en los supuestos indicados en el artículo en mención.

Cabe mencionar que los circuitos judiciales son las zonas geográficas del territorio nacional en las cuales se distribuyen los Tribunales del Poder Judicial de la Federación; en la actualidad existen 32 Circuitos Judiciales<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> ARTEAGA NAVA Elisur, *Op Cit*, p. 349.

<sup>98</sup> CABRERA ACEVEDO Lucio. “*Los Tribunales Colegiados de Circuito*”. Suprema Corte de Justicia de la Nación México, 2003, pp. 177 y 276.

<sup>99</sup> ACUERDO GENERAL 3/2013 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DEL NÚMERO Y LÍMITES TERRITORIALES DE LOS CIRCUITOS JUDICIALES EN QUE SE DIVIDE LA REPÚBLICA MEXICANA; Y AL NÚMERO, LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL Y ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE APELACIÓN Y LOS JUZGADOS DE DISTRITO. REFORMADO POR ACUERDO GENERAL 30/2022, PUBLICADO EN EL D.O.F., EL 15/11/2022., de <https://www.cjf.gob.mx/> consultado el 25 de marzo de 2023

- Integración

Con fundamento en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece que: “los Tribunales Colegiado de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y los Plenos Regionales se componen de tres magistrados de circuito y del número de secretarios proyectistas, secretarios, actuarios, oficiales judiciales y personas empleadas que determine el presupuesto”.

### **3.5 Tribunales Colegiados de Apelación**

Son aquellos que resuelven de manera colegiada juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales colegiados de apelación, que no constituyan sentencias definitivas, respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juzgados de distrito, de la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito y del recurso de denegada apelación, entre otras atribuciones

Estos Tribunales sustituyeron a los Tribunales Unitarios de Circuito a partir de la reforma del 11 de marzo del 2021, con la salvedad que se integran por tres magistrados y ya no por uno solo, lo que da mayor certidumbre jurídica.

- Integración

Los tribunales colegiados de apelación, se compondrán por tres magistrados de circuito y del número de secretarias y secretarios proyectistas, secretarios y secretarias, las y los actuarios, oficiales judiciales y personas empleadas que determine el presupuesto.

### **3.6. Plenos Regionales**

Estos órganos son los encargados de resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito y de denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones de criterios entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de distinta región, entre otras

funciones. Sustituyeron a los Plenos de Circuito a partir de la reforma del 11 de marzo del 2021.

- Integración Se integran por tres magistradas o magistrados de circuito ratificados, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años pudiendo ser designadas o designados para otro periodo igual.<sup>100</sup>

### 3.7. Juzgados de Distrito

Los juzgados de Distrito, al igual que el resto de los tribunales del Poder Judicial de la Federación encuentran el basamento de su actuación, en su Marco Jurídico, específicamente en la Constitución Federal, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por las reglas contenidas en los acuerdos elaborados por nuestro Máximo Tribunal y el Consejo de la Judicatura Federal.

Por su parte, los juzgados de Distrito son parte fundamental del sistema de impartición de justicia en nuestro País, y que como órganos jurisdiccionales de primera instancia del Poder Judicial de la Federación, les corresponde el conocimiento inicial de todos aquellos asuntos en los que se busca el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de actos de autoridad o bien, la resolución de un conflicto de intereses en materia federal.

Elisur Arteaga Nava conceptúa al juez de la siguiente forma:

“Siguiendo la terminología constitucional en vigor, es un servidor público que goza de jurisdicción y que la ejerce en determinada demarcación geográfica a la que se le ha denominado distrito; este normalmente coincide con los límites de una entidad federativa o del Distrito Federal”.<sup>101</sup>

Así pues, dichos jueces conocen de las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento o aplicación de Leyes Federales en las materias civil,

---

<sup>100</sup> Artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

<sup>101</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.* p. 23.

penal, mercantil y administrativa y resolver Juicios de Amparo Indirecto en materia civil, penal, administrativa y Laboral.

- Integración de los Juzgados de Distrito.

Se componen de un juez y el número de secretario actuarios y empleados que determine el presupuesto.

### **3.8. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal, específicamente en el artículo 99, el Tribunal Electoral se trata de un órgano especializado del Poder Judicial encargado de resolver controversias en materia electoral, proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos e impartir justicia en el ámbito electoral.

Tocante a su existencia José Woldemberg apunta que:

“...con la construcción de un Tribunal electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación, fue un elemento fundamental para construir un sistema electoral confiable. Como la vía jurisdiccional sustituyó a la llamada fórmula política para resolver el contencioso electoral.” Y abunda en que este órgano respondió con su creación a la necesidad, pues asegura que “la fuerza lograda por los contendientes (los partidos políticos) requería de un árbitro capaz de colocarse por encima de los intereses de cada uno de ellos y ofrecer garantías de imparcialidad a todos y cada uno de los participantes; por virtud, los actores políticos... colocaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la cúspide de la pirámide y lo encargaron de velar por el respeto a la legalidad, construida precisamente por las fuerzas políticas contendientes. Por el buen despacho de los magistrados, por las Magistrados del Tribunal que han sabido hacer honor a su encomienda y han actuado por encima de pulsiones partidarias, legitimando con sus designaciones el diseño institucional. Porque finalmente todos los actores políticos se han acostumbrado a acatar las resoluciones del Tribunal, se ha

convertido en una rutina que una vez que el Tribunal decide, el asunto termina. (hay excepciones, pero son eso, excepciones)”<sup>102</sup>

- Integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este tribunal se compone de una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada; las sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.<sup>103</sup>

### **3.9. Consejo de la Judicatura Federal**

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.<sup>104</sup> El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.

- Integración del Consejo de la Judicatura Federal.

Se integra con siete consejeros –artículo 74-, y funciona en Pleno y a través de comisiones.

### **3.10. Las Principales Reformas Constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación**

El Poder Judicial de la Federación en el transcurso de la historia, ha tenido cambios de gran trascendencia en varios temas, entre ellos : Integración del Poder Judicial de la Federación; Administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación; tiempo de ejercicio del cargo de Ministro de la Suprema Corte de

---

<sup>102</sup> OJESTO, Fernando, OROZCO Jesús, y Vázquez, Rodolfo, *op. cit.* pp 149 a 151

<sup>103</sup> Artículo 165 de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación

<sup>104</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 73, promulgada el 12 de marzo de 2021

Justicia de la Nación; requisitos de elegibilidad de los Ministros; mecanismo de nombramiento de los Ministros; respecto al Consejo de la Judicatura Federal, integración, funcionamiento y competencia de la Corte, entre otros.

Los siguientes párrafos aluden a una pequeña reseña de lo que cada una de las reformas constitucionales han aportado al actual régimen constitucional del Poder Judicial Federal,<sup>105</sup> adicionalmente incluimos, a manera de datos relevantes, los aspectos más trascendentales del proceso histórico de estas reformas y adiciones.

Entre las reformas más trascendentales para el Poder judicial de la Federación se encuentran:

### **3.10.1 Reforma Publicada en el Diario Oficial d la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1994**

Se recortó a menos de la mitad el número de ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 26 a 11.

Se creó como órgano depositario del Poder Judicial de la Federación, al Consejo de la Judicatura Federal, con la misión de encargarse del gobierno y de la administración del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte.

También debido a la reforma en comento, se le concedieron atribuciones al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos de carácter general, con el objetivo de enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito, asuntos en los que se hubiera establecido jurisprudencia.

Tocante a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- a) Estableció que la duración de sus cargos sería por quince años.
- b) Prohibió que se designaran para otro periodo;

---

<sup>105</sup> H. Cámara de Diputados, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> consultado el 5 de abril de 2023

c) Se suprimió el límite de edad que se exigía al día de la designación de los Ministros

El principal efecto de la reforma de 1994 fue el fortalecimiento del carácter de tribunal constitucional en el que, ya desde las anteriores reformas, principalmente la de 10 de agosto de 1987, se había querido perfilar a la Suprema Corte. Para ello, entre otras cuestiones, se introdujo en la fracción II del artículo 105 de la carta fundamental, un nuevo medio jurisdiccional de control de constitucionalidad (la acción de inconstitucionalidad) y se mejoró sustancialmente la regulación de las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I constitucional).

En el tema del Juicio de Amparo lo más trascendental fue el cambio en la fracción XVI del artículo 107 c. que se refiere al incumplimiento de la sentencia de amparo, proponiendo un sistema que permitió a la Suprema Corte de Justicia "contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento".

### **3.10.2 .Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Agosto de 1996**

En lo tocante a esta reforma Constitucional lo más relevante es que se adicionó, entre los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación, al Tribunal Electoral.

### **3.10.3 . Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Junio de 2011**

En esta reforma destaca que en el artículo 94 se le dieron atribuciones al Consejo de la Judicatura para que mediante acuerdos generales, estableciera los plenos de circuito, señalando en el artículo 107, fracción XIII que dichos plenos resolverán las contradicciones de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados del mismo Circuito.

Este mismo numeral 94 se estableció que en casos de urgencia, se les diera prioridad en su conocimiento a algunos juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ponderando al interés social y bien público.

Por otra parte, algo de suma trascendencia fue que se amplió la protección del juicio de amparo en el artículo 103, fracción primera, al ampliar la competencia de los tribunales federales para conocer de controversias que se susciten por normas generales, actos u omisión de la autoridad que violen derechos humanos reconocidos y garantías constitucionales, así como en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

Se ampliaron algunos principios del juicio de amparo en el artículo 107, fracción I al incorporar los conceptos de interés legítimo individual o colectivo para promover la acción contra actos (no de autoridad jurisdiccional) que conculquen derechos constitucionales.

Además que se estableció la posibilidad de que la parte que tenga interés en que el acto reclamado subsista, pueda presentar amparo en forma adhesiva al promovente del amparo. Asimismo, en el artículo 107, fracción IV se estableció la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa, añadiendo en la fracción IX la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo directo que versen sobre la constitucionalidad de una norma general o realicen una interpretación directa a un precepto de la Constitución.<sup>106</sup>

#### **3.10.4 . Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de Marzo de 2021**

Esta reforma trascendental también reconfiguró el texto del artículo 94, entre lo más relevante se encuentra:

---

<sup>106</sup> “Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título Primero y Reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de junio del 2011.

Que además que se cambió la denominación y estructura de algunos órganos del poder judicial de la Federación, quedando depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

1. Se definió un nuevo sistema de Precedentes Judiciales y la Declaratoria General de Inconstitucionalidad; por virtud de dicho sistema, las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán vinculantes de manera individual sin necesidad de reiteración alguna, teniendo un efecto pleno y ya no relativo cuando se resuelva la inconstitucionalidad de alguna norma por la Suprema Corte, hipótesis que se actualizará cuando el Pleno resuelva el asunto por mayoría de ocho votos, y en Salas por mayoría de cuatro votos. Pero es importante señalar que el sistema de reiteración que conocemos, no se eliminará, pues los tribunales colegiados de circuito continuarán con dicho sistema. De ahí que el sistema de tesis será para los Colegiados y el sistema de precedentes para el Tribunal Constitucional.

2. Asimismo, el sistema de Contradicción de Tesis es sustituido por el de Contradicción de Criterios; con esta reforma la Jurisprudencia por Sustitución se eliminó al señalarse en la iniciativa que era no era práctica con la nueva forma de emitir Jurisprudencia por Precedentes.

3. Fueron reconfigurados y renombrados los Plenos de Circuito y los Tribunales Unitarios de Circuito, aquéllos reciben la denominación de Plenos Regionales y los citados en segundo lugar, el de Tribunales Colegiados de Apelación. Tocante a éstos últimos estimo que fue una modificación loable, ya que en tarea de órgano de segunda instancia, los asuntos se estudiarán con pluralidad de opiniones ya que se integran por tres magistrados y no solo por uno.

4. Otra modificación desde mi punto de vista irrelevante fue la relativa al interés denominado “excepcional” de la Suprema Corte para determinar sobre la admisión de recursos de revisión en amparo directo; pues esta reforma sólo

cambia las palabras de interés “excepcional” por las de “importancia y trascendencia”, sin embargo, sigue creando incertidumbre jurídica, pues sigue tratándose de un concepto sin definición y discrecional.

5. Otro tema a destacar es que se eliminó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte; esta reforma busca destacar la excepcionalidad de los recursos, sin embargo esta misma cuestión implica la restricción al derecho a impugnar la discrecionalidad respecto del “interés excepcional”.

6. El nombramiento discrecional de órganos jurisdiccionales especiales para resolver casos que impliquen violaciones graves de derechos humanos; esta cuestión significa que sea el Consejo de la Judicatura Federal el que defina la designación de dichos órganos jurisdiccionales para conocer de dichos asuntos o de aquellos tengan una gran trascendencia social, lo que establecería una excepción a las reglas de turno y competencia.

7. Se puntualizó que las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, no admitirán medio de impugnación alguno, ello para robustecer su autonomía y evitar la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revoque sus acuerdos. Además con ello, se logra que la Suprema Corte deje de conocer de cuestiones administrativas y se enfoque a conocer más sobre cuestiones de constitucionalidad.

### **3.11. La Facultad de Iniciativa Legislativa en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El tema de la iniciativa legislativa, en mi criterio, debe analizarse a partir de su inclusión en el texto constitucional. Pero antes es preciso anotar lo que en el orden jurídico de nuestro país se conceptúa como “iniciativa”, para luego indicar lo que conlleva dicha facultad o el derecho de iniciar leyes o decretos.

En este contexto, en el diccionario de la Lengua española, se define el término “iniciativa”, como: “el derecho de hacer una propuesta”.<sup>107</sup>

Una noción más señala que la iniciativa es la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.”<sup>108</sup>

Otro concepto se encuentra en el glosario de términos parlamentarios de la Cámara de Diputados en donde la iniciativa legislativa se concibe como el: “Documento formal que propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de una ley ordinaria; o bien crear o abrogar algún ordenamiento jurídico.”<sup>109</sup>

Al respecto opina Elisur Arteaga que:

“una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos de declaración, decretos de resolución o decretos de acuerdo.”<sup>110</sup>

En este orden de ideas, la facultad de iniciar leyes o decretos se encuentra contenida en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece, en la parte que nos interesa, que:

---

<sup>107</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. Voz: “iniciativa”. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España.

<sup>108</sup> *Diccionario Jurídico Espasa Lex*. Voz: “iniciativa legislativa” Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2001, p 1499

<sup>109</sup> Glosario de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados, de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/007\\_destacados/d\\_accesos\\_directos/006\\_glosario\\_de\\_terminos](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos), consultado 10 de abril de 2023

<sup>110</sup> **ARTEAGA NAVA, Elisur**. *Op. cit.* p. 298.

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

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Es oportuno destacar que este numeral es uno de los pocos preceptos constitucionales que no fue materia de reformas desde la Constitución de 1917, en lo referentes a incluir a nuevos actores facultados para presentar iniciativas de ley, sino hasta el 9 de agosto de 2012 cuando se incluyó la fracción IV, para que los ciudadanos puedan iniciar leyes o decretos, en el porcentaje indicado en el mencionado numeral 71.

Es conveniente anotar que el primer precedente histórico constitucional del pluricitado precepto, en el México independiente, fueron los artículos 41 y 52 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en donde se facultaba para presentar iniciativas a:

“41. Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.

52. Se tendrán como iniciativas de ley o decreto:

1° Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de diputados.

2° Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras”.

Sin embargo, la incorporación del Poder Judicial o propiamente dicho, la reincorporación de éste dentro de los sujetos legitimados para presentar iniciativas de leyes, armonizaría el sistema existente de división de poderes bajo un contexto de autonomía e independencia del Poder Judicial en lo relativo a la facultad de la que actualmente se encuentra excluido de forma directa.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

#### 4.1. El Poder Judicial en el Sistema de Pesos y Contrapesos

La doctrina de la división de poderes, según se analizó en el capítulo primero del presente trabajo de investigación, ha precisado dos condiciones o principios para que tal separación sea realmente efectiva: el equilibrio entre los diversos poderes y la existencia de un esquema de frenos y contrapesos, para evitar abusos en el poder.

El primer principio se refiere a que ninguno de los órganos del poder público debe situarse jerárquicamente por encima de los otros, lo que conlleva que éstos no deben estar subordinados a otro poder. Además, implica una división equilibrada de competencias que impida que uno de los poderes tenga predominio sobre los otros. Por ello es un requisito *sine qua non* para el equilibrio de poderes la existencia de instrumentos jurídicos que garanticen la protección de cada poder contra el intervencionismo indebido de los otros en el ejercicio de sus atribuciones.

En este esquema, las funciones de cada poder (en el esquema tradicional) son fundamentalmente:

a) Al Poder Legislativo le corresponde la expedición de las normas que regirán la vida común.

b) Al Poder Ejecutivo compete la administración de los recursos públicos y ejecutar y promulgar las normas expedidas por el Poder Legislativo.

c) Al Poder Judicial corresponde resolver los conflictos que se susciten en la aplicación de las leyes.

El segundo principio refiere que para que exista una auténtica división de poderes es necesario que existan determinados mecanismos de control recíproco que sirvan de freno y contrapeso entre los diversos poderes estatales, a fin de que ninguno de ellos pueda ejercer de manera ilimitada sus funciones.

Así entendido, el sistema de frenos y contrapesos se vale de una serie muy variada de herramientas de control entre los tres poderes de la unión. Podemos señalar como ejemplos de ellos.

El Poder Legislativo frena a los otros dos poderes de la Unión mediante:

a) La elaboración de las normas a través las cuales los poderes habrán de ejercer y cumplir las atribuciones que la Constitución les otorga.

b) El proceso de fiscalización de los recursos públicos, sancionando, a los servidores públicos que hubieren cometido irregularidades.

c) Mediante el juicio político y declaración de procedencia de los servidores públicos.

d) La designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Procurador General de la República y de diplomáticos.

El Poder Ejecutivo limita a los otros poderes mediante:

a) La expedición de reglamentos para definir la normativa que el Poder Legislativo establezca en relación con las atribuciones del propio Poder Ejecutivo.

b) La recaudación y administración de los recursos públicos.

c) Mediante el uso y control de la fuerza pública.

d) Mediante el veto de los proyectos de ley aprobados por el Poder Legislativo.

e) La facultad de proponer ternas para el nombramiento de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el Poder Judicial frena a los otros dos poderes mediante:

- a) La supervisión y control constitucional de las leyes y actos de los titulares del poder público.
- b) El análisis de la legalidad de los actos del poder público.
- c) En algunos supuestos, en la fijación de la responsabilidad de los servidores públicos y en la aplicación de las sanciones que correspondan.

No obstante, en México, la historia ha evidenciado que el Poder Judicial rara vez fue un órgano que haya servido de contrapeso a los otros poderes, excepto en ocasiones excepcionales, mediante el juicio de amparo, y sí, por el contrario, ha sido muy vulnerable a la intromisión indebida por parte de los otros poderes. Sin embargo, partir de la reforma al Poder Judicial de 1994, esta situación ha ido cambiando de manera paulatina, por lo menos de manera formal y el Poder Judicial de la Federación se ha convertido en un auténtico freno para los otros dos poderes, gracias al papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional con facultades para resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, lo cual se ha evidenciado en el actual mandato presidencial en donde el legislativo está al servicio del Ejecutivo, lo que convierte al Poder Judicial en el único contrapeso para evitar el abuso del poder. Por ello, es sumamente necesario fortalecer su independencia, para que siga existiendo un Estado de Derecho y no sucumba ante la presión de la clase política y resuelva con apego a derecho y no por consignas políticas.

Sin embargo, para que un poder pueda ser denominado como tal, en sentido material, se requieren dos condiciones fundamentales:

- a) La existencia de mecanismos legales que garanticen la protección del poder contra intervenciones abusivas y sin derecho por parte de los otros poderes.
- b) La existencia de atribuciones y herramientas de cada uno de los poderes para ejercer actos de control sobre los otros poderes.

Supuestos que en nuestra legislación existen,( controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad), luego entonces existe de manera formal una autentica división de poderes, aunque de facto, existen fuerzas políticas que implican el predominio de un poder sobre otros, particularmente del Ejecutivo.

#### **4.2. Las Garantías de la Función Jurisdiccional**

Los hechos acaecidos a lo largo de la historia y hasta la fecha, evidencian repetidos conflictos entre las fuerzas políticas hegemónicas y el Poder judicial, así como entre éste y el titular del Poder Ejecutivo que en innumerables ocasiones busca su control, al igual que el poder Legislativo cuando está sometido a influencias de la clase política, lo que demuestra que los poderes judiciales siguen siendo muy vulnerables a la presión de los gobernantes en turno y de los intereses políticos prevalecientes en determinado momento histórico.

En tanto continúe dicha situación, no podremos hablar de auténticos poderes judiciales libres e independientes para el ejercicio de su función, por ello es de suma importancia buscar fortalecer la autonomía del Poder Judicial, para que cuente con verdaderas garantías que le permitan el correcto ejercicio de su valiosa función como garante de la defensa constitucional y de los derechos humanos en ella contenidos.

Y aunque en primera instancia se conciba a la controversia constitucional a cargo de la Suprema Corte, como la opción adecuada para solucionar esta problemática, pues es evidente que se trata de un mecanismo destinado a remediar las violaciones constitucionales entre órganos públicos, lo cierto es que el Poder Judicial de la Federación se ve presionado de hecho, en el ejercicio de su función por fuerzas políticas que tratan de influirlo en su toma de decisiones, por lo que, sigue latente la carencia de verdaderos mecanismos institucionales destinados a fortalecer la imparcialidad del Poder Judicial.

Así entendido, es preciso que existan una serie de condiciones necesarias para asegurar la independencia y la neutralidad de los jueces en su valioso quehacer de impartir justicia, a fin de evitar que agentes externos o internos

pretendan inmiscuirse indebidamente en la actuación jurisdiccional, en perjuicio de la ciudadanía que acude a dirimir sus conflictos ante los tribunales judiciales. Por ello, es absolutamente necesario que se cuente con las llamadas garantías jurisdiccionales, a fin de preservar el estado de derecho, las cuales se pueden definir citando a Fix-Zamudio,<sup>111</sup> como:

“el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador...”. Entonces, se puede apuntar que el objetivo de dichas garantías es indudablemente mantener a los jueces del Poder Judicial independientes e imparciales al momento de dirimir los asuntos sometidos a su conocimiento. Entre dichas garantías se encuentran las de: independencia, remuneración decorosa, estabilidad, autonomía presupuestal, inamovilidad, fuero y responsabilidad en el ejercicio de su función, todas ellas necesarias para un correcto desempeño imparcial en las funciones del Poder judicial.

De allí la enorme importancia de que existen garantías para la función judicial en todo Estado de derecho, pues de ellas depende la existencia de un árbitro que puede conducirse con neutralidad y autonomía al momento de decidir cualquier asunto sometido a su conocimiento, en beneficio de los justiciables. Garantías judiciales que además de existir en el Ordenamiento Positivo, deben ser respetadas por los otros dos Poderes de la Unión.

#### **4.3. El Impacto del Poder Político en el Poder Judicial de la Federación**

Ahora bien, como se analizó con anterioridad, la reforma al Poder Judicial de 1994, definió un parteaguas para la Suprema Corte de Justicia de la nación al establecer una nueva composición de dicho Tribunal, al tiempo que se amplió su competencia en cuestiones de constitucionalidad. Igualmente se estableció el

---

<sup>111</sup> **FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, José Ramón**, *“El Poder judicial en el ordenamiento Jurídico Mexicano”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.31.

Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.

Algunos de los más reconocidos editorialistas y columnistas de la prensa nacional expresaron su opinión sobre la iniciativa, lo mismo que otros sectores sociales, como los empresarios y organizaciones no gubernamentales.

La mayoría estaba de acuerdo, en principio, con las propuestas de Zedillo, considerándolas un "buen comienzo".<sup>112</sup>

Sin embargo, la propuesta más cuestionable en la iniciativa de Zedillo era, sin duda, el artículo transitorio que enviaba a un retiro obligado y anticipado a los 26 ministros de la Suprema Corte, con el argumento que las nuevas facultades de la Suprema Corte como tribunal constitucional requerían una composición altamente calificada y mucho más reducida, además de que ya no había rezago. Por otra parte, se transferían las tareas administrativas de la Corte al Consejo de la Judicatura Federal.

Muchos comentaristas criticaron esta disposición. Uno de ellos incluso llamó al presidente Zedillo un "Fujimori azteca", porque, en su opinión, la propuesta de retiro de los ministros equivalía a un "golpe de Estado" técnico contra uno de los poderes.<sup>113</sup>

Reforma que sin duda evidenció la fuerza hegemónica que a lo largo de la historia de México ha ejercido el Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, con el ánimo de ejercer un control sobre el mismo en detrimento de su autonomía e independencia, situación que en el sexenio del actual presidente de la República se ha recrudecido al efectuar francas intromisiones al Poder Judicial de la Federación, incluso trasgresoras de la Constitución, tal como se analizará más adelante.

---

<sup>112</sup> *"Oportuna y positiva iniciativa para reformar el sistema judicial"*, en La Jornada, 7 de diciembre de 1994.

<sup>113</sup> **RIVAPALACIO, Raymundo** *"El Fujimori azteca"*, Reforma, 12 de diciembre de 1994.

Ahora al igual que en otros periodos de la historia, nos encontramos en una atmósfera politizada en la cual el Titular del Poder Ejecutivo ejerce un marcado control sobre el poder legislativo, mismo que se encuentra sometido en su mayoría, a los deseos presidenciales, tanto que un amplio sector de la cámara de diputados afines a los deseos del Presidente, vociferan públicamente que las iniciativas del titular del ejecutivo pasan sin modificar ni “una coma”, mostrando franca sumisión y alianza con el mismo. (Iniciativa de la Reforma Energética)<sup>114</sup>

Otra colusión de esta índole sucedió el pasado 15 de abril de 2021, cuando la Cámara de Senadores aprobó en sesión a distancia, la adición del artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto de las leyes reglamentarias de la “Reforma Judicial”. La propuesta fue aprobada en votación económica, sin discusión, como se puede observar en el acta de la sesión.<sup>115</sup> La propuesta fue realizada por el senador Raúl Bolaños Cacho Cué y el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

En el artículo transitorio, se propuso que el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y diversos integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, prorrogaran sus cargos. Según el documento, la propuesta de prorrogar los cargos se hizo tomando en consideración que la pandemia por COVID-19 impidió que la reforma constitucional se aprobara en la fecha prevista, como se esperaba, y con la finalidad de “asegurarnos de que el órgano administrativo encargado de su instrumentación cuente con el tiempo y la continuidad necesarios para efectuar los cambios profundos que la Constitución y las presentes leyes imponen”.<sup>116</sup> Sin embargo, esta justificación parece insuficiente si tomamos en consideración que conculca directamente el artículo 97 constitucional, que define “que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente durará 4 años en el cargo y que no podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente.”

---

<sup>114</sup> **SODI, Demetrio,** “*No le cambien ni una Coma*”, El economista, 4 de marzo de 2021.

<sup>115</sup> Gaceta del Senado: LXIV/3SPO-134/116967 de fecha 20 de abril 2021 que contiene el Acta de la Sesión a Distancia celebrada el jueves quince de abril de dos mil veintiuno.

<sup>116</sup> página 2 *in fine* y 3 de la reserva para adicionar el artículo transitorio.

Ahora bien, el artículo transitorio propuesto no tenía como objetivo alargar los cargos de Consejeros de la Judicatura Federal y del Presidente de la Suprema Corte de la Justicia en general, sino únicamente la permanencia de los cargos de los consejeros en turno y del Ministro Arturo Záldivar. En particular, el cargo del ministro Záldivar se pretendía extender precisamente hasta el último día del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, con un marcado tinte político.

Como fácilmente se advierte, el mencionado intento de ampliación de estos cargos atenta contra la independencia judicial, la cual como ya se vio, es esencial para el funcionamiento adecuado de una democracia, pues constituye una de las bases del principio separación de poderes y de las garantías del debido proceso. Dicho de otro modo, los jueces y, en general, el poder judicial deben estar libres de cualquier tipo de influencia por parte de otro órgano del Estado u otros factores políticos que prevalezcan.

En ese sentido, la independencia es una condición necesaria para que los órganos Jurisdiccionales no resientan ningún tipo de influencia externa a la hora de tomar decisiones. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>117</sup> señala que:

“si se pondera que los juzgadores son precisamente los encargados de resolver asuntos relativos a derechos tan fundamentales como la vida, la libertad y los bienes de las personas, es de todo punto necesario que su independencia y neutralidad en la toma de decisiones en los asuntos sometidos a su conocimiento, se garantice de manera efectiva por el estado y debe contenerse en el texto constitucionales que todos los poderes deben respetar.”

Además de lo anterior, el Titular del Ejecutivo ha mostrado su clara animadversión al poder Judicial en cada ocasión que éste resuelve en contra de

---

<sup>117</sup> Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary> consultado 15 de abril de 2023

sus decisiones gubernamentales, tal como lo señaló Javier Martín Reyes,<sup>118</sup> quien afirmó en el tema de ampliación del cargo del ex ministro Zaldívar que:

“es una reforma que altera las condiciones de independencia judicial, en un momento en que hay una enorme cantidad de jueces y magistrados que han tomado decisiones que no le han gustado al Presidente. “Por eso, es una situación muy preocupante”. En el caso, la verdadera razón es que se quiere controlar a los jueces y magistrados.

No hay que olvidar que por otra parte, que el sistema de designación de ministros de la Corte, le da un enorme poder al presidente de la República, pues puede proponer ternas y, si el Senado se las rechaza dos veces, simplemente él designa a quien considere conveniente.

Otro golpe directo a las garantías jurisdiccionales y a la independencia del Poder Judicial de la Federación perpetrado por el Titular del Ejecutivo fue el ordenar la investigación del Juez Juan Pablo Gómez fierro, que resolvió conceder diversas suspensiones provisionales en los juicios de amparo promovidos por varias empresas de energías renovables en contra de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, de quien hace un mes ya había pedido una investigación al Ministro Zaldívar, y una vez más se debilitó la línea de la independencia que debe existir entre los poderes del Estado<sup>119</sup>.

Así pues, el ataque desde el poder a los juzgadores es un acto atentatorio de la independencia judicial, las garantías jurisdiccionales, la división de poderes y la democracia. Sin importar el grupo político que gobierne, el ataque a la autonomía judicial siempre traerá como consecuencia una afectación al sistema democrático, pues son los jueces los encargados de resolver imparcialmente los conflictos entre los gobernados y sus autoridades.

---

<sup>118</sup> **BADILLO, Diego**, “*El Poder judicial, una buena reforma e intromisión*”, El Economista, 25 de abril de 2021.

<sup>119</sup> **MARTINEZ, Fabiola**, “*Amplía AMLO su petición de investigar al juez Gómez Fierro*”, La Jornada, 18 de marzo de 2021.

Luego entonces, para equilibrar la división de poderes en el país, fortalecer la vida democrática y robustecer la independencia judicial, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga las mismas facultades que los otros dos poderes en materia legislativa, aunque, como ya se apuntó, acotado a temas de su competencia. En este tema, Yunes Zorrilla menciona que:

“...lo anterior reforzaría la coordinación armónica en el desarrollo de las relaciones entre los poderes, en un marco de respeto, unidad e integración, que coadyuve al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, para perfeccionar el marco jurídico de su actuación, sin menoscabo de los otros dos poderes de la Unión.”<sup>120</sup>

Sin embargo, no puede perderse de vista que la gran mayoría de las iniciativas presentadas en este sentido, no han superado ni siquiera el examen de las comisiones legislativas.

#### **4.4. Estudio de Derecho Comparado en materia de Iniciativa Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Tocante a este tema, es preciso señalar que en otros países se ha establecido la facultad de iniciar leyes por el Poder Judicial, tal como se precisará a continuación.

La Constitución española en su artículo 1 establece que: “Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al jefe del Estado.”

---

<sup>120</sup> DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONFERIR EL DERECHO RESTRINGIDO DE INICIATIVA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE FRANCISCO YUNES ZORRILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL JUEVES 11 DE ABRIL DE 2002 de [http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst\\_lviii/html/137.htm](http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lviii/html/137.htm), consultado el 9 de abril de 2023

En el mismo sentido se pronuncian varios países de América Latina quienes tuvieron a bien otorgar la facultad legislativa, a favor de la Suprema Corte de Justicia o tribunales constitucionales, tal como se indicará a continuación:

Colombia, en su artículo 154 Constitucional, dispone: La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la Nación, el contralor general de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materia relacionada con sus funciones.

Cuba, a su vez también incluye a la Suprema Corte como autor facultado para presentar iniciativas de ley, específicamente en el artículo 88 de su Constitución, que indica: “Al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia.”

El artículo 133 de la Constitución Ecuatoriana, apunta en lo que nos interesa que: Tiene exclusivamente iniciativa de ley: “ ... La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales;...”

Otro país que atribuye esta facultad a la Corte es Honduras, quien en su artículo 313 Constitucional, dispone: “Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional, el presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia”.

Nicaragua también contempla en su Constitución, concretamente en el precepto 140, la pluricitada facultad legislativa, al disponer lo siguiente: “Tienen iniciativa de ley los representantes ante la Asamblea Nacional y el presidente de la República; también la Corte de Justicia y el Consejo Supremo electoral, en materias de su competencia”.

Perú, en el artículo 190 de su Constitución dispone lo siguiente: “Tienen derecho de iniciativa, en la formación de leyes y resoluciones legislativas, los

senadores, los diputados y el presidente de la República. También lo tienen la Corte Suprema de Justicia y el órgano de Gobierno de la región en las materias que le son propias.”

Por su parte Venezuela, en el artículo 165 de su Constitución establece lo siguiente: “... A la Suprema Corte de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial....”

La Constitución de Panamá también contempla la posibilidad de que su Suprema Corte conozca de leyes, según su artículo 159, que indica: “Las leyes serán propuestas:

Quando sean orgánicas:.... Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate la expedición o reformas de los códigos nacionales.”

En el mismo sentido se pronuncia Brasil según se advierte en su artículo 61 Constitucional al indicar que: “ La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde.... al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores...”

República Dominicana. En este país, su Constitución en el artículo 38 dispone: “Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

- a) Los senadores y diputados;
- b) El presidente de la República,
- c) La Suprema Corte de Justicia;
- d) La Junta Central Electoral en asuntos electorales.”

La Constitución Salvadoreña también permite a la Corte Suprema presentar iniciativas relativas al órgano Judicial, del notariado y la abogacía, según disponen los artículos 133 y 203 de la siguiente manera:

“Artículo 133. Tiene exclusivamente iniciativa de ley:

- a) Los diputados;
- b) El presidente de la República por medio de ministros;
- c) La Suprema Corte de Justicia en materia relativa al órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales;...”

Guatemala, por su parte establece en su artículo 174 Constitucional lo siguiente:

“Artículo 174. Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el organismo ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos en Guatemala y el Tribunal Supremo.”

Como fácilmente puede advertirse la facultad legislativa otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es ampliamente aceptada en el plano internacional, precisamente por ser un órgano idóneo y altamente capacitado en la elaboración de leyes y decretos.

Y no exclusivamente en otros países sino que en México las Constituciones locales de todos los Estados de la República, incluida la Ciudad de México sí le otorgan dicha facultad legislativa a sus Tribunales Superiores de Justicia, unos sólo en temas de su ramo y otros de manera más amplia.

Pese a estos antecedentes, México en la actualidad carece de tal facultad de iniciativa legislativa, pero no siempre fue así, ya que como se apuntó en el capítulo primero del presente trabajo de investigación, en diversos momentos históricos la Suprema Corte sí contaba con dicha facultad facultades, pues en las constituciones de 1836 a 1847 ( en la época centralista), se le otorgó a nuestro máximo Tribunal, la facultad de iniciar leyes en lo relativo a la administración de justicia. Esta legitimación legislativa no únicamente existe en las leyes constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas de 1843, sino también en el voto de José Fernando Ramírez, de 1840; en el Proyecto de la Mayoría de 1842 y

en el proyecto de la Comisión de Constitución de 1842, según se recapitulará a continuación.

El primer antecedente de nuestro país en que la Suprema Corte tuvo la facultad de iniciar leyes, se remonta al 29 de diciembre de 1836, cuando se suscribieron en México los artículos del 26 al 30 de la Ley Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana en donde se otorgaba claramente esa potestad en el numeral 26.

Un segundo precedente, data del 30 de junio de 1840 y consistió en el voto particular que realizó el diputado José Fernando Ramírez, en el Proyecto de la Reforma a las Leyes Constitucionales, en cuyo texto reitero su intención de facultar a la Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas en todo lo relativo en la administración de su ramo. Sexagésimo séptimo párrafo. En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, árbitros y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigen.

El tercer dato histórico en este sentido, es de fecha 25 de agosto de 1842 y se contiene en el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que su artículo 63 ordenaba que la iniciativa de leyes le correspondía no sólo al Ejecutivo, a las asambleas departamentales y diputados, sino también a la Suprema Corte, en lo relativo a su ramo, según se especificó en el capítulo primero del presente trabajo de investigación.

El cuarto referente tuvo lugar el 3 de noviembre de 1842, establecido en el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que en su artículo 53 le otorgaba la referida facultad de iniciar leyes a la Suprema Corte, en temas de su ramo.

Uno más, que si fue constitucional, que fue ley vigente en nuestra historia, fue establecido el 12 de junio de 1843 (Bases Orgánicas), publicada el día 14 del citado mes y año, en cuyo artículo 53 también legitimaba a la Suprema Corte para, en temas de su ramo, iniciar leyes.

En 1856, al debatirse en el Congreso Constituyente el numeral 65 del proyecto, el entonces diputado Joaquín Ruiz, propuso que se otorgara a la Suprema Corte, el derecho de iniciar leyes, dicha proposición pretendía legitimar a la Suprema Corte, como actor facultado para iniciar leyes sin restricción alguna, en iguales términos que la otorgada al Ejecutivo, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los estados.

Pese a los antecedentes mencionados, las más recientes constituciones federalistas (1857 y 1917) optaron sin mayor explicación, por dejar a la Corte sin la potestad de iniciar leyes, incluso aquellas que tengan que ver con su administración interna.<sup>121</sup>

Una de las muchas desventajas de que el Poder Judicial carezca de legitimidad para presentar iniciativas, *motu proprio*, ante el Congreso de la Unión es que, la Suprema Corte de Justicia ha tenido que recurrir fuera de toda regulación jurídica y marco legal, al Poder Ejecutivo para que éste sea el conducto por el cual puedan presentarse ante el Congreso, las iniciativas de ley en temas de su ramo; quedando al albedrío presidencial si accede o no a la petición de la corte; lo que evidencia su sumisión y dependencia frente el Ejecutivo. De allí que se considere equitativo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ubique en un plano de igualdad respecto a los otros dos Poderes de la Unión y se le otorgue ese derecho legislativo, sin necesidad de recurrir a otro poder como intermediario, como lo ha hecho por más de 70 años.

Ahora bien, no obstante la carencia de legitimidad de que adolece la Suprema Corte para presentar iniciativas, en términos del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que de facto, a lo largo de la historia ha realizado funciones legislativas a petición del titular del Ejecutivo, tal como ocurrió con la reforma del 30 de diciembre de 1950, gracias a la cual nacieron los Tribunales Colegiados, cuando el entonces Presidente Miguel Alemán

---

<sup>121</sup> **TENA RAMÍREZ, Felipe.** “*Leyes Fundamentales de México 1808-1991*”. Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 216, 413, 616 y 843.

pidió que el texto de la iniciativa de reforma fuera elaborado por el Poder Judicial, situación que sucede fuera de un marco legal debidamente reglamentado.

Otro antecedente en este sentido fue cuando se reformó la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en mayo de 1995, que también fue producto del trabajo legislativo desarrollado de hecho por la Suprema Corte a petición del Ejecutivo y más recientemente en la llamada “Reforma Judicial con y para el Poder Judicial” de fecha 12 de febrero de 2020 que fue redactada por la Suprema Corte y presentada vía iniciativa legislativa por conducto del Titular del Ejecutivo Federal, lo cual refleja la dependencia del Poder judicial respecto a los otros poderes del Estado, al quedar sometido a la voluntad y arbitrio del poder político para llevar a cabo modificaciones legislativas que solo a él le competen.

A la fecha el Tribunal en Pleno nombra una comisión para elaborar un anteproyecto que luego se discutirá en sesión plenaria, para después remitirlo al Ejecutivo y que éste, a su vez, si lo estima pertinente y solo si accede a la petición de la corte y así lo desea, lo haga suyo y traslade al Legislativo, quedando totalmente subordinado el Poder judicial, al Ejecutivo

#### **4.5. Análisis de la Facultad Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la luz de un sistema Constitucional flexible del principio de división de Poderes.**

Como ya se puntualizó, el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, tiene como objetivo primordial el equilibrio de poderes y se ha basado en la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Grosso modo, la función de elaborar las leyes se denomina función legislativa; la de ejecutar y promulgarlas recibe el nombre de función ejecutiva y la aplicar las leyes y administrar justicia se conoce como función judicial, la cual se caracteriza por ser imparcial e independiente.

Así pues, la función del principio de división de poderes estriba en contener el poder, y por ello es necesario, que el poder estatal sea ejercido por órganos diferentes entre sí. Sin embargo, este principio de acuerdo a una visión contemporánea, no es absoluto, ni inflexible, ya que cada Poder no se limita siempre únicamente a la función que esencialmente le corresponde, pues al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron dentro del propio texto constitucional, indistintamente, atribuciones que originariamente corresponden a un diverso poder.

En esa lógica, los poderes de la Unión pueden ejercer, materialmente, algunas atribuciones que formalmente corresponden a otro poder, en un enfoque de colaboración entre poderes (no de invasión).

Así el Poder Legislativo realiza funciones materialmente jurisdiccionales al conocer del juicio político, de la declaración de procedencia (artículo 110 Constitucional) contra los altos funcionarios y conceder amnistías; y también realiza funciones administrativas como la creación de nuevos Estados en la República, crear y suprimir empleos públicos de la Federación y cambiar la residencia de los Poderes Federales.

El Poder Ejecutivo puede realizar funciones materialmente jurisdiccionales al conceder indultos (artículo 89, fracción XIV), y legislativas al emitir decretos, expedir Reglamentos (artículo 89, fracción I), presentar iniciativas de Leyes y Decretos y promulgar y vetar leyes, entre algunos ejemplos.

El Poder Judicial efectúa facultades ejecutivas cuando da nombramientos a funcionarios del poder judicial, cuando otorga licencias a sus trabajadores, fija fechas para sesionar y realiza labores de vigilancia y disciplina entre otras. Y realiza funciones legislativas cuando elabora sus reglamentos internos y acuerdos.

A este sistema flexible de división de Poderes se le denomina Temperamentos, los cuales se definen como: “los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución.

La denominación deriva de la locución “temperar” que significa atemperar, templar o disminuir el exceso de una cosa. Su aplicación, en lo que se refiere a los órganos del Estado, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida separación de poderes.”<sup>122</sup>

De acuerdo con Gabino Fraga:

“entendemos por temperamentos los casos en los cuales existe colaboración de varios poderes en la realización de una función que, materialmente considerada, solo debiera corresponder a uno de ellos.”<sup>123</sup>

Es por ello, que los poderes de la unión realizan no únicamente las funciones que les tocan por naturaleza, sino que realizan otras que, como se analizó, tocan a otro poder. No obstante, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se le ha reconocido facultad alguna para participar en el proceso legislativo, ni siquiera en temas que le son exclusivos como su funcionamiento y organización interna.

Entonces, al ser el Poder Judicial el único excluido para presentar iniciativas frente al Congreso de la Unión, se encuentra en un plano de inferioridad respecto a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos. Más aun, que como ya se apuntó, a lo largo de la historia constitucional, la Corte ha gozado en algunas ocasiones de esta atribución.

Así pues, es un sinsentido que sean solo los poderes Legislativo o Ejecutivo, quienes propongan las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal, siendo a éste directamente a quien le incumben estos temas.

Así entendido, es necesario otorgarle al más alto Tribunal, a través del Pleno, la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión al menos en las materias que constituyen la parte fundamental del funcionamiento de ese poder constituido, a saber: su Ley orgánica, la Ley de la Carrera Judicial, la Ley Reglamentaria de

---

<sup>122</sup> **SANCHEZ BRINGAS, Enrique**, “*Derecho constitucional mexicano*”, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 411.

<sup>123</sup> **FRAGA, Gabino**, “*Derecho Administrativo*”, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 65.

los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 del propio ordenamiento.

Pues, como ya se apuntó, es una necesidad el fortalecimiento del Poder Judicial Federal para asegurar un equilibrio de poderes y una mejor administración de Justicia que permitirá un mejor, eficaz y eficiente desempeño de su responsabilidad de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma Suprema de nuestro ordenamiento legal.

Robustece esta postura, el hecho de que, como ya se señaló en el capítulo anterior, las Constituciones de las 31 entidades federativas y la correspondiente de la Ciudad de México ya conceden la pretendida atribución legislativa a los Poderes Judiciales o Tribunales de Justicia para presentar iniciativas de leyes o decretos, algunos de manera limitada y otros con mayor amplitud, lo cual ha derivado en un mayor equilibrio, en un sistema colaboración de los Poderes estatales y enriquecimiento de los trabajos legislativos.

Cabe puntualizar, que tal facultad legislativa en modo alguno conculcaría algún precepto constitucional, pues no se aparta del principio de legalidad que el artículo 49 constitucional establece respecto a que no se deben reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, porque la propia Constitución permite que los poderes realice funciones que formalmente le corresponden a otro poder, en un sistema de colaboración entre ellos. Además que la iniciativa se presentaría ante el poder legislativo para su aprobación, es decir, la iniciativa formulada por la Corte no tendría preferencia puesto que también deberá someterse a todas las etapas del proceso legislativo, esto es, serían objeto de discusión y votación que al efecto realicen los legisladores y luego, al ejecutivo para su sanción, de allí que no conculque lo dispuesto en el numeral en mención.

Es oportuno señalar, que en nuestro país en años recientes, el tema de incluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como actor facultado para presentar iniciativas de ley en términos del numeral 71 de la Constitución general, ha sido

motivo de algunas propuestas de prácticamente todos los grupos parlamentarios, ya de manera limitada (en su mayoría) o sin restricciones.

De acuerdo a los registros parlamentarios, desde el año de 1994 hasta el 2021 varios diputados de diversos grupos parlamentarios como el PRI, PAN, PRD e incluso MORENA han presentado iniciativas para como un sujeto facultado para presentar iniciativas de Ley. La mayoría de las iniciativas que se han presentado coinciden en el mismo objetivo: “que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno, tenga atribuciones de enviar iniciativas de ley al Legislativo, en lo relativo a la administración de su ramo.”.<sup>124</sup>

De un análisis de las iniciativas presentadas por diputados y senadores a sus cámaras, en relación con el sistema de justicia, revela que, si bien es reducido en comparación con el total de iniciativas legislativas, su número va en escalada. Sin embargo, no puede perderse de vista que la gran mayoría de las iniciativas no han superado ni siquiera el examen de las comisiones legislativas.

A esto hay que agregar que la pretendida facultad legislativa de la Suprema Corte fue abordada por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa en fecha 15 de diciembre de 2009, cuando presentó un paquete de iniciativas de reforma política, dentro de las cuales se incluía la necesidad de reconocerle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia, para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la posibilidad de mejorar a la normatividad en materia de medios de control constitucional como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.<sup>125</sup>

#### **4.6 Críticas a la Facultad Legislativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Elisur Arteaga señala:

---

<sup>124</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 3 de diciembre de 2019.

<sup>125</sup> **MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín y CORONA NAKAMURA, Luis Antonio.** “*Iniciativa de decreto sobre la propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón,*” vol.16, n.48, Ed. Espiral, Guadalajara, 2010, pp.103-138.

“...dar a la Corte una intervención más allá de lo que se le permite actualmente pudiera traer serios inconvenientes; uno de ellos, es que desaparecía su imparcialidad respecto de ciertas materias; al no haber otras instancias, los ministros de la corte pudieran llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o amparos enderezados en contra de leyes o reformas a leyes que ellos hubieran iniciado”<sup>126</sup>

Esto no es exacto, pues en caso de que se impugnara de inconstitucional una ley, la Suprema Corte lo analizaría y en caso de existir razones que sean bastantes para estimarla inconstitucional, la Corte resolvería anteponiendo la Constitución de manera objetiva, tal como ha sucedido con los criterios contenidos en las Jurisprudencias que emite, cuando sin dudar, si se percata de una tesis que no es congruente con la Carta Magna, modifica su criterio previo y establece una nueva postura, anteponiendo siempre el respeto al texto constitucional.

Otros tratadistas apuntan que tal facultad legislativa atentaría contra el principio consagrado en el numeral 49 de nuestra Carta Magna, respecto a la no reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, pero como ya se analizó con antelación, tal crítica no es exacta porque además de que las iniciativas que presentara la Suprema Corte de Justicia, se someterían a la decisión del Poder Legislativo, sin ninguna prerrogativa, y luego, al ejecutivo para su sanción; la Constitución establece una división de Poderes flexible, pues permite expresamente que un Poder realice funciones que le tocan de origen a otro Poder, de allí que no conculque lo dispuesto en el numeral en comento.

Entonces, no implica ninguna invasión de facultades o competencias de los otros dos órganos de Gobierno. Sólo busca consolidar el principio de la colaboración de poderes en la vida legislativa

Lo cierto es que, lejos de romper con el principio de la división de poderes, lo que haría sería reforzarlo. En este sentido opina Rodrigo Bueno Lacy, que:

---

<sup>126</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Op. cit.*, p.325.

“...el Poder Judicial ha carecido de la independencia necesaria para tomar decisiones que equilibren las de los otros Poderes; así, el Poder Judicial nunca ha estado en el mismo plano de importancia que el Poder Ejecutivo o el Legislativo.”<sup>127</sup>

Esta opinión, sin duda encuentra apoyo en el devenir histórico de nuestro país en donde el presidente de la República ha sido siempre el representante del poder político y quien de manera constante ha prevalecido sobre los otros dos Poderes de la Unión.

Ya anteriormente, la misma Suprema Corte ha confirmado tal aseveración en el criterio de la tesis que aparece bajo el rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL”. 2a. CXXVII/2001, haciendo énfasis en la histórica colaboración legislativa que hasta ahora solo existe entre el Ejecutivo y el mismo Legislativo.

Otro argumento en contra de que la Suprema Corte de Justicia del país pueda presentar iniciativas de leyes o decretos, trata sobre la probable contradicción en que incurriría dicho Tribunal al decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley sometida a su conocimiento, cuya iniciativa hubiere sido presentada por la propia Suprema Corte de Justicia, pues sería contradictorio que la resolución de la Corte fuera en el sentido de declarar inconstitucional una ley que ella misma propuso ante el órgano legislador.

Lo anterior es inexacto porque debe señalarse por un lado, que la Suprema Corte puede cambiar y rectificar su criterio, como lo hace en las tesis jurisprudenciales que emite, y por el otro lado, que la ley presentada por el Poder Judicial implicaría una propuesta que sería analizada por el Congreso de la Unión pasando por todas las etapas implicadas en el procedimiento legislativo,

---

<sup>127</sup> BUENO LACY, Rodrigo, “El *Poder Judicial también legisla*”, El mundo del abogado, México, 2008, p. 46.

incluyendo el de la promulgación y publicación que corren a cargo del Ejecutivo Federal, existiendo en todas estas etapas la posibilidad de que estos últimos dos Poderes hicieren las modificaciones que estimaren convenientes, Más aún si existiera alguna duda sobre la constitucionalidad del proyecto.

Otra opinión que se opone a la pretendida facultad legislativa, es la falta de legitimación de ésta, a través del voto popular para presentar iniciativas de ley, también referida como déficit de legitimidad democrática. Esto no es exacto, ya que aun cuando los Ministros no son electos por el Pueblo de manera directa, a través del voto, sí lo son de manera indirecta, ya que quienes los proponen y aprueban son el Titular del Ejecutivo y el Senado, quienes sí se encuentran legitimados por votación directa. Máxime que la Constitución también tiene como actor legitimado en su numeral 71, a los ciudadanos; quienes evidentemente no tienen legitimación directa.

Por otro lado, entre los defensores más destacados de esta pretendida facultad se encuentra el ex ministro Juventino Castro<sup>128</sup>, cuyos argumentos esgrimidos desde 1995 a la fecha en favor de modificar la Constitución, a fin de dotar a la Corte del derecho de iniciar leyes, han sido diversos y variados, destacándose en general los que se exponen a continuación:

“El principio de división de poderes, supone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos, el Poder Judicial Federal al quedar fuera de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos.

Siendo por este motivo una inequidad que sean sólo el Legislativo o el Ejecutivo, quienes puedan proponer las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal y en esa medida, es justo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuente con esta facultad, más aún cuando los otros órganos

---

<sup>128</sup> **CASTRO, Juventino V.** *“La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación”*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2004, pp. 57, 58 y 107.

la tienen, e inclusive la propia ciudadanía a través de la iniciativa popular”. No obstante, opina el citado autor que “sería conveniente limitar la facultad de iniciativa legislativa del Poder Judicial de la Federación, siendo esta procedente únicamente respecto de las tres materias que constituyen el eje del funcionamiento de ese poder constituido: la Ley orgánica de dicho Poder, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad)”.

Analizado lo anterior, cabe puntualizar que de llevarse a cabo la reforma que se propone en el presenta trabajo de investigación, al artículo 71 de la Ley Fundamental se le debería añadir una fracción V, en la que se indicaría que la facultad de iniciativa legislativa se le atribuye al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas a su competencia.

Asimismo, es importante que dicha facultad legislativa, dado su enorme relevancia y trascendencia, deberá ser ejercida, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con apoyo de por lo menos 8 ministros.

## CONCLUSIONES

En términos de lo hasta aquí analizado y dado que la hipótesis planteada en la investigación fue materia de un exhaustivo proceso de experimentación, es pertinente hacer del conocimiento los resultados obtenidos, al tenor de las siguientes conclusiones:

**Primera:** Se comprobó la hipótesis planteada por el sustentante.

**Segundo:** Es necesario que sea objeto de reformas legislativas el artículo 71 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para que se adicione una fracción V que incluya a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como actor legitimado para presentar Iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión a través del Pleno, en temas de su competencia, pues dicha facultad la fortalecerá y abonará al sistema de pesos y contrapesos, ya que en la actualidad el poder judicial se encuentra subestimado en cuanto a sus atribuciones y sometido a los otros dos Poderes de la Unión, además que es blanco de continuas presiones políticas en su desempeño jurisdiccional.

**Tercera:** Es indiscutible que el Poder Judicial tiene una función trascendental en la sociedad, ya que al ejercer sus facultades constitucionales, principalmente a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirime las distintas controversias que se someten a su conocimiento, incluso las disputas habidas entre los otros dos Poderes de la Unión, todo lo cual incide en beneficio de los ciudadanos, al ser garante de los derechos humanos por medio de la interpretación y defensa de la supremacía de la Constitución, incluso frente al Legislador.

**Cuarta:** Es de destacar que la independencia judicial constituye una piedra angular del Estado de derecho y un requisito *sine qua non* para que el Poder Judicial de la Federación se desempeñe de manera autónoma e imparcial en su quehacer jurisdiccional, lejos de presiones de la clase política que puedan afectar

sus determinaciones, en detrimento de la impartición de la justicia. Más aun si se considera que dicha autonomía asegura una situación de mayor equilibrio orgánico entre los poderes y una mejor administración de justicia, en un marco de respeto y unidad, que le permita perfeccionar su marco jurídico, sin menoscabo de los otros dos poderes de la Unión.

**Quinta:** Es necesario fortalecer al Poder Judicial de la Federación para que participe en el proceso legislativo para mejorar su marco normativo, contribuyendo con ello a su autonomía e independencia frente a los otros dos Poderes de la Unión, en un contexto de respeto y coordinación, para que esté en posibilidad de cumplir su función de freno ante el abuso del Poder, en el sistema de pesos y contrapesos, logrando un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión.

**Sexta:** Se debe enfatizar que de los tres poderes de la Unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- el único que no está facultado para presentar iniciativas de ley o decreto, ante el Congreso de la Unión, es el Poder Judicial, lo que lo ubica en un plano inferior y de desventaja respecto a los otros dos poderes de la Unión, a los cuales queda sometido.

**Séptima:** Lo anterior, pese a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la máxima instancia del Poder Judicial y el órgano que mejor conoce el funcionamiento de éste poder y por ende, la más capacitada para proponer leyes referentes a su Administración -como lo es el Consejo de la Judicatura- organización y funcionamiento interno, así como de los tres mecanismos de control constitucional que le competen, precisamente porque es ésta la que tiene conocimiento a diario de las omisiones, ambigüedades y lagunas existentes en su propio marco normativo.

**Octava:** Se debe visibilizar que cuando el Poder judicial requiere realizar alguna modificación que mejore su marco normativo y su quehacer jurídico, debe recurrir a intermediarios (el Titular del Ejecutivo Federal) para lograrlo, lo que evidencia su dependencia y subordinación, al quedar sometido al arbitrio de éste. Además que dicho procedimiento se lleva a cabo fuera de todo marco legal y

regulación jurídica, lo que da pauta a la realización de pactos políticos realizados en la opacidad.

**Novena:** Es preciso enfatizar que esta facultad de iniciativa legislativa al Poder Judicial no deberá ser amplia ni irrestricta sino limitada solo a los temas de su exclusiva competencia a saber: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de la carrera Judicial y de los tres mecanismos de control constitucional reconocidos en la Constitución: Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de nuestra Carta Magna dado que es palmario que no existiría interés alguno en otros asuntos de carácter legislativo

**Décima:** Es pertinente destacar que tal facultad de iniciativa de ninguna manera conculcaría el principio de división de Poderes consagrado en el numeral 49 de nuestra Carta Magna, porque no se trata de una invasión de poderes, sino de un sistema de colaboración entre ellos, permitido por el propio texto Constitucional, además que las iniciativas que presentara la Suprema Corte de Justicia, se someterían a la decisión del Poder Legislativo, sin ninguna prerrogativa, esto es, a la discusión y votación que al efecto realicen los legisladores y luego, al ejecutivo para su sanción.

## PROPUESTAS

Una vez apuntadas las conclusiones del presente trabajo indagatorio, es preciso dar a conocer las propuestas tendentes a resolver el problema planteado:

**PRIMERA:** Se propone añadir una fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para tener como actor legitimado para presentar iniciativas legislativas a la Suprema Corte de Justicia de Nación.

**SEGUNDA:** Se propone que esta facultad conferida a la Suprema Corte sea limitada para que solo pueda presentar iniciativas en lo relativo a temas de su administración, organización y funcionamiento interno; así como de los tres mecanismos de control constitucional, a saber: Ley orgánica del Poder Judicial de la federación, Ley de la Carrera Judicial del poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERA:** Se propone que esta facultad sea realizada por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Consejo de la Judicatura.

**CUARTA:** Se propone que la Iniciativa de Ley que formule el Pleno de la Corte, sea apoyada por al menos 8 ministros.

**QUINTA:** Se propone que sea una Ley Reglamentaria la que establezca el proceso a seguir para presentar iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión.

Al tenor de estas propuestas la adición de una fracción V al artículo 71 constitucional, quedaría plasmada en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República;</p> <p>II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y</p> <p>III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y</p> <p>IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p> <p>La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.....</p>	<p>Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República;</p> <p>II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;</p> <p>III. A las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México,</p> <p>IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p> <p>V. Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la iniciativa hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros, respecto de las siguientes leyes:</p> <p>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>Ley de la Carrera Judicial del Poder judicial de la Federación</p> <p>Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución;</p>

	<p>Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de esta Constitución.</p> <p>La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.....</p>
--	--

## FUENTES DE INFORMACION

### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento del Senado de la República
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822

### JURISPRUDENCIA

- Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017-2023.

### BIBLIOGRAFICAS

- **ARNOLD, Linda**, *“La política de la justicia: los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte Mexicana”*, Historia Mexicana, 1989.
- **ARREDONDO ELÍAS Juan Manuel**. *“El acceso a la Función jurisdiccional, formación y selección de jueces”*, Ed. Porrúa, México, 2005.
- **ARTEAGA NAVA Elisur**, *“Derecho Constitucional”*, Ed. Oxford, México, 2013.
- **BOBBIO, Norberto**, *“Presente y porvenir de los derechos humanos”*, El tiempo de los derechos, trad. de Rafael de Asís Roig, Ed.Sistema, Madrid, 1991.
- **CABRERA ACEVEDO Lucio**. *“Los Tribunales Colegiados de Circuito”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

- **CASTRO, Juventino V.** “La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Primera Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2004.
- **CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.** “Lógica Parlamentaria”. Ed. Porrúa. México, 1996.
- **CODERCH, Pablo Salvador,** “La publicación de las leyes”, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, México, 1999
- **CONGRESO DE LA UNIÓN,** “Los Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, Ed. Porrúa, México, 1994.
- **FAVOREU, Luis,** “Los Tribunales Constitucionales”, Ed. Ariel, Barcelona, 1994.
- **MENA ADAME, Carlos.** “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”, Ed. Porrúa, México, 2003.
- **FERRER MAC-GREGOR, Eduardo,** “Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”, Ed. Porrúa-CNDH, México, 2004.
- **FIX ZAMUDIO, Héctor,** “La Constitución y su defensa”, en su obra “Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1998.
- **FIX ZAMUDIO, Héctor,** “El principio de la división de poderes”, Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1987.
- **FIX-ZAMUDIO, Héctor,** “Constitución y proceso civil en Latinoamérica”, UNAM, México, 1974.
- **FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSIO, José Ramón,** “El Poder judicial en el ordenamiento Jurídico Mexicano”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- **FRAGA, Gabino,** “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México, 1988.
- **KELSEN, Hans,** “Compendio del Teoría General del Estado ”, Ed. Colofón, México, 2000,
- **KELSEN, Hans,** “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución-La Justicia Constitucional”-Traductor Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 2001.
- **LEVIN VALENZUELA, Jorge,** “La función creadora de los criterios jurídicos uniformes orientadores de las resoluciones judiciales”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- **LOCKE, John,** “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil”, Madrid, 1990.
- **LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro,** “El procedimiento Legislativo”, Concordancias, Estudios jurídicos y sociales, México, 1998.
- **LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro,** “Técnica Legislativa”. Ed. Mc Grow Hill/Interamericana Editores. México, 2002.
- **MENA ADAME, Carlos,** “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”, Ed. Porrúa, México, 2003.
- **MIGANJOS Y GONZALEZ, Pablo,** “Historia Mínima de la Suprema Corte de Justicia de México”, Ed. El Colegio de México, México, 2019.

- **MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín y CORONA NAKAMURA, Luis Antonio**, *“Iniciativa de decreto sobre la propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón”*, vol.16, n.48, Ed. Espiral, Guadalajara, 2010.
- **MONTESQUIEU, “Del Espíritu de la Leyes”**, Ed. Limusa, México, 1980.
- **OJESTO FERNANDO, Orozco Jesús, y VÁZQUEZ Rodolfo**, (Coordinadores) *“Jueces y Política”*, Ed. Porrúa, México, 2005.
- **ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro** , *“El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano”* Ed. Porrúa, México, 2010.
- **PACHECO PULIDO, Guillermo**, *“La Supremacía constitucional y Federalismo Legal Mexicano”* , Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2000.
- **SANCHEZ BRINGAS, Enrique**, *“Derecho constitucional mexicano”*, Ed. Porrúa, México, 2009
- **SARTORI, Giovanni**, *“Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”*, 3ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- **SILVA, José Alfonso**, *“El proceso legislativo como objeto”*, en Quiroga Lavie, Humberto, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Ed. Porrúa, México, 1987.
- **TENA RAMÍREZ, Felipe**, *“La crisis del principio de división de poderes”*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1947
- **TENA RAMIREZ, Felipe**, *“Leyes Fundamentales de México 1808-1999”*, Ed. Porrúa, México, 1999.
- **TENA RAMIREZ, Felipe**, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Ed. Porrúa, México, 1989.
- **TOVAR TAPIA, José**, *“El Señor Magistrado”*, Ed. Porrúa, México, 2006.
- **WASBY L, Stephen**, *“La Suprema Corte en el Sistema Judicial Federal”*, Ed. Platense, Chicago Illinois, 1999.

## DICCIONARIOS

- CARBONELL, Miguel, (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional”* 2da Edición, Porrúa-UNAM, México, 2005
- BERLIN VALENZUELA, francisco, *“Diccionario de Términos Parlamentarios,”* Ed. Porrúa. México, 1998.
- *Diccionario de la Lengua Española*. Voz: “iniciativa”. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España.
- *Diccionario Jurídico Espasa Lex*. Voz: “iniciativa legislativa” Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2001 .

## HEMEROGRAFICAS

- RIVAPALACIO, Raymundo *"El Fujimori azteca"*, Reforma, 12 de diciembre de 1994.
- SODI, Demetrio, *"No le cambien ni una Coma"*, El economista, 4 de marzo de 2021
- BUENO LACY, Rodrigo, *"El Poder Judicial también legisla"*, El mundo del abogado, México, 2008.
- *"Oportuna y positiva iniciativa para reformar el sistema judicial"*, La Jornada, 7 de diciembre de 1994
- BADILLO, Diego, *"El Poder judicial, una buena reforma e intromisión"*, El Economista, 25 de abril de 2021
- MARTINEZ, Fabiola, *"Amplía AMLO su petición de investigar al juez Gómez Fierro"*, La Jornada, 18 de marzo de 2021
- HUERTA OCHOA, Carla. Boletín mexicano de derecho comparado. "Artículos Transitorios y Derogación." Nueva Serie Año XXXIV Número 102 Septiembre-Diciembre 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001

## ELECTRONICAS

- *"La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años 1808-1847"*, de <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2017/000290874/000290874.pdf>  
FLORES CARRILLO, Antonio, *"La Suprema Corte de la Nación desde la visión de Antonio Carrillo Flores"* de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/82248\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/82248_0.pdf)
- Voto particular del Diputado JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ, al *"Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales de 30 DE JUNIO DE 1840"*, de [https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto\\_diputado\\_Jose\\_Fernando\\_Ramirez\\_6\\_30\\_1840.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Voto_diputado_Jose_Fernando_Ramirez_6_30_1840.pdf)
- MOLINA SUAREZ, César de Jesús, & CARDENAS GUTIERREZ, Salvador. (2007) *"Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1808-2006. Cuestiones constitucionales"*, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932007000100020](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000100020)
- LUNA HERRERA, Pablo Rodolfo, *"Suprema Corte de Justicia de la Nación"*, de <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/hacia-la-senda-de-una-transformacion-constitucional-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion>

- “Elementos de Derecho Procesal constitucional”, de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/74341\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/74341_0.pdf)
- “Principales Procedimientos Parlamentarios”, Procedimiento Legislativo, de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/index.htm>
- Cámara de Diputados, de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20v.htm>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, de <https://www.scjn.gob.mx/>
- Cámara de Diputados, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm/>
- Cámara de Diputados, *Glosario de Términos Parlamentarios* de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/007\\_destacados/d\\_accesos\\_directos/006\\_glosario\\_de\\_terminos](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos)
- “Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”, de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>



