



885209

UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO
EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO 11

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**“ LA FACULTAD DE INICIATIVA DE
LEY O DECRETO A LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
BRISA YAMEL ROBLES MARINO

DIRIGIDA POR:
DR. JESÚS MARTÍNEZ GARNELO

ACAPULCO,GRO.

MAYO, 2002.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

PAGINACIÓN DESCONTINUA

Dedicatorias . . .

A mi madre y amiga, Marina,
quien siempre con tanto amor me ha educado,
guiado, comprendido y apoyado
en las distintas etapas de mi vida. Mil gracias mamá.

A la memoria de mi padre, Fortino Robles,
quien a pesar de su ausencia a partir de febrero de dos mil,
siempre estará a mi lado en espíritu, guiando mi camino,
gozando con mis triunfos y llorando mis derrotas.

A la señora Celia,
que con todos sus cuidados y consejos,
hizo ligero el camino recorrido. Gracias, abuela.

Al licenciado Gustavo Casas Anaya,
por haber estado siempre presente
y por haber traído una nueva luz a mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A las familias: Marino,
Underwood Marino, López-Sánchez Mendoza y Negrón Álvarez,
con especial afecto a Sergio Giovanni, Monserrat, Alexa,
Feri y Mari José.

A Rochi y Fernando.
por su gran cariño y apoyo incondicional
que siempre me han brindado.

A la doctora Barrios,
por sus inigualables palabras de aliento.

A los licenciados Eladio Díaz Ortiz,
Emilio Garay, Graciela y Jorge Barrios,
por compartir sus conocimientos conmigo.

Al doctor Jesús Martínez Garnelo,
por confirmar en mi la idea de la preparación
y capacitación día con día
para poder hacer frente los retos que nos presenta la vida,
y por su valiosa asesoría en la elaboración y redacción
de este trabajo de investigación.

A todos mis amigos y amigas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi alma mater,
Universidad Americana de Acapulco,
gracias por tus aprendizajes,
gracias por la excelencia para el desarrollo.

A la facultad de Derecho.

A mis profesores.

A los colaboradores de la Biblioteca José Francisco Ruiz Massieu,
de forma especial al licenciado Arturo Vázquez Pedraza.

A todos muchas gracias.

BRISA YAMEL ROBLES MARINO.
MAYO DE 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN X

CAPÍTULO 1

LA DIVISIÓN DE PODERES

1.1. Carácter y significado del principio de la división de poderes. 2

1.2. Desarrollo del principio de la división de poderes.

 1.2.1. Período clásico. 5

 1.2.2. Referencias inglesas. 9

 1.2.3. Locke y Montesquieu. 10

 1.2.4. Evolución del principio de la división de poderes en
 el orden constitucional mexicano. 16

1.3. Objetivos de la división de poderes en el sistema
 jurídico constitucional mexicano. 20

1.4. Criterio del Poder Judicial de la Federación sobre la "división
 de poderes". 27

1.5. Reflexiones en torno a la situación actual del principio de la división
 de poderes. 31

1.6. Las tres funciones.

 1.6.1. Ejecutiva. 33

 1.6.2. Legislativa. 34

 1.6.3. Jurisdiccional. 35

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES
DE LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

2.1. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.	38
2.2. Voto particular del diputado José Fernando Ramírez, de 30 de junio de 1840, sobre el proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836.	45
2.3. Proyectos de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.	64
2.4. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843.	70
2.5. Referencias en el derecho comparado latinoamericano.	
A) Bolivia.	73
B) Colombia.	74
C) Cuba.	74
D) Ecuador.	75
E) El Salvador.	75
F) Guatemala.	76
G) Honduras.	76
H) Nicaragua.	76
I) Panamá.	77
J) Paraguay.	78
K) Perú.	78
L) República Dominicana.	79
M) Venezuela.	79

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO 3
LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS
EN MÉXICO

3.1. Análisis del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	82
3.2. Al Presidente de la República.	101
3.3. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión.	106
3.4. A las legislaturas de los Estados.	110

CAPÍTULO 4
FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO
A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

4.1. Propuesta de adición y reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	114
4.2. Creación de la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	127
4.3. Integración y funcionamiento de la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	135
CONCLUSIONES.	147
BIBLIOGRAFÍA.	154

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**"UNA DEMOCRACIA CON UN PODER
JUDICIAL FUERTE, ES SENCILLAMENTE
UNA DEMOCRACIA MÁS FUERTE. UN
ÓRGANO JUDICIAL QUE DE MANERA
EFECTIVA VELA POR EL RESPETO A LOS
DERECHOS FUNDAMENTALES DEL
CIUDADANO, ES SÍMBOLO DE
PROSPERIDAD Y CRECIMIENTO DE LOS
PAÍSES."**

**Olga María del Carmen
Sánchez Cordero de García Villegas.**
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El eje del sistema republicano es el principio de división de funciones públicas y su correspondiente mecanismo de pesos y contrapesos, así mientras el pueblo ejerce su soberanía a través de los tres Poderes de la Unión, el fortalecimiento del régimen democrático depende tanto del ejercicio independiente de cada una de estas funciones en términos de su competencia, como de las bases para su colaboración y recíproca vigilancia.

En este sentido, existen dos circunstancias concretas que nos permiten apreciar la conveniencia para dotar al Máximo Tribunal del país con la facultad de iniciar leyes o decretos. En primer término, la actual vigencia de un auténtico sistema republicano en nuestro país; y en segundo, la autonomía y decisión que ha acreditado el Poder Judicial de la Federación, particularmente a través de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En concreto, nuestra Corte de Justicia ha dado muestras de su emancipación mediante controvertidas resoluciones de importantes consecuencias políticas, lo que significa, que este órgano colegiado está ejerciendo a carta cabal las facultades que le confiere la Ley Fundamental, especialmente aquellas de control constitucional.

Sin embargo, dichas atribuciones en materia constitucional del Tribunal Supremo, se ejecutan en virtud de la existencia de controversias concretas que exigen su intervención, y por ello la calificación de la constitucionalidad de polémicos actos y disposiciones no encuentra un mecanismo definitorio hasta en tanto no se ejerza la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

correspondiente acción constitucional, lo que sin lugar a dudas, genera inseguridad jurídica en los gobernados.

En tal tesitura, el papel de garante e intérprete de la Constitución que se ha asignado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe evolucionar de su actual función correctiva a una función enteramente preventiva en ciertas materias, esto es, propiciar que las leyes que regulan los diversos procedimientos y juicios a nivel federal, contengan el conocimiento y reflejen las tendencias que la jurisprudencia y la práctica jurisdiccional generan día con día.

Es por lo tanto, que a través de este humilde trabajo, se propone la adición y reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello a fin de otorgar, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de incoar leyes o decretos en las materias de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, y de impartición de justicia.

Para lo anterior, he dividido esta obra en cuatro breves capítulos, mismos que se desarrollan de la siguiente forma:

En el primero de ellos, me permito exponer la evolución del principio de la división de poderes, a fin de establecer su carácter, significado y su aplicación dentro de nuestro marco jurídico constitucional.

En el segundo capítulo, hago alusión a las normas fundamentales que nos rigieron en el siglo antepasado, específicamente, a las que atribuían la facultad que queremos dar a nuestro más Alto Tribunal de Justicia, haciendo una somera referencia a las constituciones políticas de algunos países de Latinoamérica que otorgan dicha atribución a su Corte Suprema de Justicia en su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

correspondiente denominación, lo que tiene como finalidad demostrar que la facultad de iniciar leyes o decretos por parte nuestra Corte, no es novedosa en nuestro sistema constitucional.

En el tercero, se analiza el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello a fin de examinar a quiénes compete y cómo se desarrolla en la actualidad, la primera de las etapas del proceso legislativo en nuestro país, la iniciativa.

En el último capítulo, se hace la propuesta de adición y reforma al precepto constitucional citado en el párrafo que antecede, misma que constituye el tema principal de esta pequeña obra, y por consiguiente, se propone la creación de una Unidad más de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual sería la encargada de formular los proyectos de iniciativa de ley o decreto que presentaría ante el Congreso de la Unión, cuya integración, atribuciones y funcionamiento estarían debidamente delimitados en el capítulo V, del Título Segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, apartado que también proponemos.

Y para finalizar, se expresan las conclusiones a las que llegó la sustentante durante la realización de este trabajo.

Expuesta que ha sido la mecánica de esta obra, pasemos pues a su contenido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 1
LA DIVISIÓN DE PODERES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 1

LA DIVISIÓN DE PODERES

SUMARIO. 1.1. Carácter y significado del principio de la división de poderes. 1.2. Desarrollo del principio de la división de poderes. 1.2.1. Período clásico. 1.2.2. Referencias inglesas. 1.2.3. Locke y Montesquieu. 1.2.4. Evolución del principio de la división de poderes en el orden constitucional mexicano. 1.3. Objetivos de la división de poderes en el sistema jurídico constitucional mexicano. 1.4. Criterio del Poder Judicial de la Federación sobre la "división de poderes". 1.5. Reflexiones en torno a la situación actual del principio de la división de poderes. 1.6. Las tres funciones. 1.6.1. Ejecutiva. 1.6.2. Legislativa. 1.6.3. Jurisdiccional.

1.1. CARÁCTER Y SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Es de suma importancia abarcar una de las piezas maestras de la doctrina constitucional moderna, como lo es la división de poderes, ya que al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del Hombre y del régimen representativo, la exigencia de dividir el ejercicio de las potestades del estado fue técnica obligada en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones en América y Europa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En torno a la concepción de la división del Poder Público¹ se constituyeron las partes orgánicas de las Constituciones modernas, distribuyendo competencias entre los diversos órganos del Estado, adscribiendo a cada uno de ellos las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, y asimismo, estableciendo entre los distintos departamentos de gobierno, un mecanismo de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia; todo ello, en busca del gobierno moderado y limitado en donde la libertad humana pudiera quedar debidamente protegida, como lo proclamara el ilustre Barón de la Brède.

Así, antes de exponer los antecedentes correspondientes de la facultad para iniciar leyes o decretos por parte de nuestro Máximo Tribunal en el constitucionalismo mexicano, haré una somera exposición respecto del carácter, significado, evolución, objetivos y algunas reflexiones sobre la situación actual del principio de la división de poderes.

En tal tesitura, resulta que desde su elaboración original por Locke y Montesquieu y su consagración dogmática primera en el famoso artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el principio de la división de poderes, ha sido una constante en la historia constitucional de occidente, aunque con niveles aplicativos muy diversos a como fue originalmente concebido.

¹ El Poder Público es una expresión que, aunque implicando el poder político, designa, más bien, las instituciones concretas a través de las cuales el poder se manifiesta y funciona. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, T. P-Z, págs. 2906 y 2907.

En opinión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "el Poder Público dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y los tres Poderes en los cuales se divide, no puede hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece." *Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII, Quinta Época, pág. 410.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se puede decir que este principio jamás ha recibido una aplicación práctica total, sino que siempre se ha realizado de modo flexible, reflejo de las muchas excepciones que le han ido imponiendo diversas necesidades dentro del funcionamiento estadual.

Ahora bien, cuando se alude a la división de poderes inmediatamente se está haciendo referencia **al término control**. En la construcción de Montesquieu subyace la idea de controles, y a ello hace referencia el anteriormente mencionado artículo 16 de la Declaración Francesa de Derechos de 1789, cuando fija que una comunidad sin división de poderes carece de Constitución, vinculando con ello Constitución, división de poderes y controles.

En el mismo orden de ideas, en la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos poderes diferenciados. Una cierta separación es necesaria, y con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio. Por lo tanto, el resultado es una interdependencia entre los diversos poderes y la necesidad de cooperar entre ellos para tomar decisiones políticas.

Por otro lado, la división de poderes puede significar tres cosas distintas:

1. Que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros, y

3. Que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano.

Luego entonces, de lo anterior se deduce que el principio de división de poderes, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos. Esto es, **“la separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder público. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la división o separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.”**²

1.2. DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

1.2.1. PERÍODO CLÁSICO

La idea de la división de poderes vino a ser el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad; sin embargo, para analizar la

² Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, pág. 55.

figura de dicha separación, debemos estar en condiciones de comprender su evolución.

Así las cosas, desde el pensamiento de Herodoto se derivaba la visión de distintas formas de gobierno, que influirían en filósofos como Platón y Aristóteles y después en Cicerón y Polibio.

Platón con ideas de la democracia y aristocracia, entendiendo por la primera el régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público, y por la segunda, la forma de gobierno en donde el poder lo ejercen las personas más notables del Estado; y Aristóteles, distinguiendo monarquía, a la que la señalaba como la forma de gobierno en la cual el poder supremo se atribuye a un solo individuo que recibe el nombre de rey, monarca o emperador, y que accede al poder por derecho de nacimiento o elección; aristocracia, y *pleteias* o democracia constitucional.³

Aristóteles señalaba que todo régimen tiene tres elementos: uno deliberativo, otro relativo a las magistraturas y por último un tercer elemento que se ocupaba de la administración de justicia.⁴

El deliberativo trataba sobre los asuntos de la comunidad. Esta función según Aristóteles podía ocuparse de diversas cuestiones, por ejemplo: escuchar los decretos de los magistrados, establecer leyes, elegir magistrados, decidir sobre la guerra y la paz. La función deliberativa podía ocuparse de varias de las actividades mencionadas o de unas cuantas, dejando las demás actividades a los magistrados. Así la función deliberativa podía ocuparse de establecer leyes y de los magistrados dejando las restantes funciones a estos últimos.

³ Joel Carranco Zúñiga. *Poder Judicial*, pág. 17.

⁴ Aristóteles cit. por Joel Carranco Zúñiga, *op. cit.*, pág. 17.

La segunda función se ocupaba de decidir sobre cuestiones como "el juzgar y el mandar". Dentro de esta función se consideró que la fuerza del poder dependía de los asuntos a los cuales se tenía que ocupar.

En cuanto a la que se refiere a la administración de justicia el estagirita distinguió varias clases de tribunales: para la rendición de cuentas; delitos contra la comunidad; delitos contra la Constitución; para magistrados y particulares; de contratos privados; homicidios; para extranjeros y otros de cuantía menor.

Por lo anterior, esto es, lo expuesto por Aristóteles, muchos piensan encontrar en él primicias de una división de poderes, sin embargo él mismo indica que la función deliberativa podía en un momento dado dejar la función de la elaboración de leyes en manos de las magistraturas, y por su parte a la función de las magistraturas se le asignaba la actividad de juzgar y mandar; por lo que, no se puede atribuir al estagirita la creación de la teoría de la división de poderes, ya que Aristóteles lo que realizó fue "un análisis de las funciones estatales según su substancia".⁵

Otros que contribuyeron en la formación de la teoría de la división de poderes fueron Cicerón y Polibio. Para Cicerón la autoridad podía ejercerse por uno solo (por un rey) y entonces el gobierno la llamaba monarquía; por algunos hombres escogidos, entonces la llamaba aristocracia; o por el pueblo, en el que éste dispone de todo. No obstante, Cicerón consideraba a la mejor forma de gobierno, a

⁵ Karl Loewenstein. *Op. cit.*, pág. 57.

aquella que reúne a las tres, moderándose y templándose recíprocamente.⁶

Por su parte, Polibio señalaba que las tres potestades de la república romana –Cónsul, senado y pueblo– podían oponerse unas a otras o auxiliarse mutuamente.⁷

Como se observa, es en el pensamiento de Cicerón y Polibio donde se relaciona el tema de las formas de gobierno con el tema de la división de poderes, ya que Cicerón al establecer la forma mixta de gobierno y Polibio señalar sus características, implícitamente incluyeron un sistema de frenos y contrapesos consistente en el auxilio y oposición de las tres potestades recíprocamente.

Concluyendo podemos señalar que en el período clásico:

a) Se alcanza una cierta idea de las funciones del Estado aunque con una visión limitada de la función deliberante, que no equivale a la legislativa.

b) Se acepta la convivencia de un gobierno equilibrado o mixto en el que diversos sectores sociales tienen asegurada su participación, pues temen las posibilidades opresoras del gobierno ejercido por una sola clase social.

c) Se vislumbra un incipiente sistema político de frenos y contrapesos que se adjudica Polibio, pero sin ver en su sistema la inconveniencia del conocimiento de varias materias (legislativa, ejecutiva y judicial) en un solo cuerpo de funcionarios.

Pasando al constitucionalismo griego y romano, podemos decir brevemente que aquí apareció la etapa absolutista en la que el ejercicio

⁶ Cicerón. *Tratado de la República*, pág. 22.

⁷ Polibio cit. por Joel Carranco Zúñiga, *op. cit.*, pág. 18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del poder, con sus tres funciones, se reunían en una sola persona, aunque por funciones prácticas se delegaban a funcionarios subordinados; sin embargo, a lo anterior puede señalarse una excepción atribuida a Marsiglio de Padova, quien ya fijaba un límite entre las funciones legislativas y ejecutivas del gobierno.⁸

1.2.2. REFERENCIAS INGLESAS

La idea de la separación de poderes encuentra antecedentes en la figura de Cromwell, ya que sus *Instruments of Government* (1653) componen uno de los primeros ejemplos de una moderna constitución, y en ellos, manifiesta sus deseos de una separación entre el poder ejecutivo y legislativo. En estos *Instruments* se manifestaba como ideal el sostener una política balanceada, por lo que en ellos observamos disposiciones como: la necesidad de que el protector (ejecutivo), recabara el consentimiento del Consejo (legislativo), en todas las decisiones de que todos los proyectos aprobados por el parlamento deberían ser presentados al "Lord Protector" (ejecutivo) para que les diera su aprobación dentro del plazo de veinte días; igualmente observamos que se preveía la necesidad de elegir parlamento cada tres años.⁹

Tres años más tarde (1656), Harrington escribió su *República de Oceanía*, y partiendo de la forma mixta de gobierno de Cicerón y Polibio, establece la necesidad de que intervinieran todas las clases sociales en la dirección del país. De tal forma que propone que la labor

⁸ Cfr. Marsiglio Padua cit. por Joel Carranco Zúñiga, *op. cit.*, pág. 20.

⁹ Carl Schmitt cit. por Joel Carranco Zúñiga, *op. cit.*, pág. 21.

legislativa sea realizada por un senado integrado por la autocracia¹⁰ que propondría las ideas. También veía la necesidad de contar con una asamblea, que sería la que decidiría sobre las propuestas del senado. Ésta se integraría por el pueblo, quedando representada de esta forma la democracia, y por último según él, era necesaria la intervención de una magistratura, la cual iba a ser la que ejecutaría las leyes hechas por el senado y aprobadas por la asamblea. En estas magistraturas quedaría representada la monarquía. Para Harrington, la función judicial no requería órgano especial ya que éste se la encomendó al puesto.¹¹

Expuesto lo precedente, es de notar que los antecedentes ingleses son los que abren camino para la concepción de la división de poderes. Sin embargo, y a manera de conclusión, podemos decir que en esta parte del pensamiento político constitucional no vemos aún una división de poderes *estricto sensu*, ya que no nos indican los autores precitados la necesidad de la independencia entre las funciones que desempeñan las autoridades.

1.2.3. LOCKE Y MONTESQUIEU

No hay duda de que Locke antecedió a Montesquieu, sin embargo, la idea de John Locke respecto de la división de poderes, parte de la autodeterminación que hace un pueblo al trasladarse del estado de naturaleza a la creación de un orden normativo para su vida

¹⁰ Es donde reside la sabiduría del pueblo.

¹¹ James Harrington cit. por Joel Carrasco Zúñiga, *op. cit.*, pág. 22.

en sociedad. John Locke alcanza distinguir entre poder legislativo, ejecutivo y federativo.

El primero de los mencionados, el legislativo, para Locke es el "*poder máximo de la comunidad política*",¹² es decir, es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. Éste es el encargado de hacer las normas generales, no obstante a ello, goza de ciertas restricciones, a saber:

a) No puede ser absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas, sino que debe respetar el estado de naturaleza que los individuos vivían antes de entrar en sociedad.

b) Se le prohíbe el gobernar mediante decretos improvisados y arbitrarios, siendo necesario ceñirse a la justicia y gobernar por medio de leyes fijas y promulgadas.

c) No puede arrebatar ninguna de las propiedades de un hombre sin consentimiento de éste.¹³

d) Finalmente, tiene la imposibilidad de transferir el poder de hacer leyes.

Por lo que hace al poder ejecutivo, éste tenía la labor de cuidar de la ejecución de las leyes mientras estuvieran vigentes. Ello lo hizo, con la

finalidad de que la potestad de ejecutar las leyes recayera en manos distintas del poder legislativo, atendiendo a que sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana que tiene tendencia a aferrarse al poder.

¹² John Locke cit. por Joel Carranco Zúñiga, *op. cit.* pág. 23.

¹³ Esta prohibición Locke la visualiza desde el punto de vista tributario, en el sentido de aportación al gasto público, pero con el consentimiento del pueblo.

Por último, el poder natural o federativo, para Locke era el encargado de la guerra y de la paz; de constituir ligas y alianzas; y de llevar todas las negociaciones con las personas y comunidades políticas ajenas.

No obstante lo anterior, Locke nos habla de una supremacía del poder legislativo, llegando a sostener que realmente los poderes ejecutivos y federativos, venían a ser poderes delegados, subordinados al poder legislativo; y por lo que hace a su separación, sugiere que el legislativo y ejecutivo se encuentren separados, pero nunca determinando, de forma categórica, la necesidad de depositarlos en entes distintos; y que el poder ejecutivo y federativo, era difícil separarlos y ponerlos en manos distintas, ya que la fuerza pública se hallaría colocada bajo personas diferentes, lo cual acarrearía tarde o temprano desórdenes y desgracias.

Con base en lo antes expuesto, sostenemos que en el pensamiento de Locke sólo existían los tres poderes precitados, sin necesitar de un poder judicial, pues él mismo habla del poder ejecutivo en el sentido de tomar el papel jurisdiccional, y no se ve en sus ideas esa característica de la división de poderes, es decir, la necesidad de que los ostentadores de los tres poderes recaigan en personas diferentes.

Hasta ahora, esto es, desde Polibio y Cicerón, con su sistema de frenos y contrapesos, pasando por los antecedentes ingleses, hasta llegar a Harrington y Locke, no hemos visto estrictamente una división de poderes como la que conocemos en la actualidad, ello en virtud, de que los anteriores pensadores se ocupaban más bien de las funciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que guardan los órganos del Estado, que en su caso, cada uno menciona.

Es hasta Montesquieu¹⁴ donde podemos encontrar esa estricta división de poderes, ya que la misión esencial de su teoría era precisamente dividir o separar el "ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes".¹⁵

El punto de partida que para Locke fue el estado natural o de naturaleza del ser humano, para Montesquieu lo es la libertad. El concepto de libertad que éste último acuña, es la libertad del ciudadano a vivir con seguridad frente a los posibles ataques de sus vecinos o bien de los príncipes contra su vida, dignidad y propiedad. La condición de esta seguridad es que los conflictos con sus vecinos se resuelvan *via iuris* y no *via facti* y que la limitación de su esfera de libertad y propiedad se realice mediante ley. Su libertad es la libertad a vivir en comunidad conforme a leyes reconocidas por él y, por tanto, participadas. Lo anterior se refleja en el capítulo IV, del libro X del *Espíritu de las Leyes*, en él, Montesquieu señala: "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas",¹⁶ es decir, que el poder detenga al poder.

Montesquieu parte de que en cada Estado existen tres clases de poder: "el poder legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes o poder ejecutivo del Estado, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil o poder judicial", como

¹⁴ Su nombre completo es Charles Louis de Sécondat, Barón de la Bréte y de Montesquieu. El nombre de Montesquieu es de origen latino y parte inglés, significa monte salvaje e inculto.

¹⁵ Carre de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, pág. 743.

¹⁶ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, pág. 104.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también lo llamaba.¹⁷ El poder judicial, para Montesquieu, "era el encargado de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares; el legislativo, era el encargado de hacer leyes o derogar las existentes; y el ejecutivo por su parte, era el encargado de hacer la paz, la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y encargarse de las invasiones".¹⁸

Para el Barón de la Bréde si era necesario separar el poder legislativo del ejecutivo y éstos del judicial, lo cual, según él, era cabal para asegurar la libertad de los individuos puesta en riesgo por una autoridad ilimitada y así evitar la opresión de los ciudadanos.

Aduce, "que tanto el legislativo y el ejecutivo debían estar separados, ya que si se reunían, podría temerse que el monarca o el senado hicieran leyes tiránicas, y por consiguiente, las ejecutarían tiránicamente. El judicial separado del legislativo porque si no se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos. Y por último, el judicial debía separarse del ejecutivo, ya que si no fuere así, el juez podría tener la fuerza de un opresor".¹⁹ Señala: "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes; el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".²⁰

Como se ha podido observar, a diferencia de Locke, para Montesquieu si fue necesario un poder judicial, no como parte del poder

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

ejecutivo, sino independiente de los otros dos, y por cuanto a su composición, señala la necesidad de encomendárselo a personas de la masa popular, indicando asimismo, que tanto el legislativo como el ejecutivo, se dejara también a la masa popular, pero por medio de sus representantes, designando al monarca, para el desempeño de la función del último poder nombrado.²¹

Para finalizar con este apartado, es menester señalar las diferencias fundamentales entre Locke y Montesquieu en torno al principio de la división de poderes, y corroborar con esto, que en este último, es donde podemos encontrar los inicios de la división de poderes que conocemos en la actualidad, así tenemos que:

- Locke parte del estado natural de las cosas y el traspaso de la voluntad de los individuos al poder legislativo para ordenarse normativamente; en Montesquieu la idea que prevalece es la de garantizar una cosa: la libertad.

- Mientras Locke señala la inconveniencia de que el ejecutivo y el legislativo se encuentren en una misma persona, Montesquieu tajantemente explica y desarrolla que con la reunión de estos dos, la libertad no existiría.

- Mientras en Locke vemos la supremacía del poder legislativo, en Montesquieu los tres poderes son independientes en sus funciones.

- El poder federativo de Locke se junta con el ejecutivo de Montesquieu y a su vez separa, este último, del ejecutivo la función jurisdiccional que Locke incluye en la función ejecutora.

²¹ Montesquieu. *Op.cit.*, pág. 105.

1.2.4. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía con el principio de la separación de poderes. El artículo 11 decía:

"tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".²²

Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción de 1814 acerca del problema de la división de poderes se resolvió de acuerdo con la teoría de Montesquieu. El artículo 44 estipuló:

"Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de supremo tribunal de justicia (poder judicial)".²³

De los poderes o corporaciones el predominante era el legislativo, pues además de poseer sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional.

El artículo 9º del acta constitutiva de la federación, en 1824, decía:

"El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; jamás podrán

²² Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, pág. 33.

²³ *Ibidem*, pág. 36.

reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".²⁴

Este artículo 9º es de capital importancia pues marca el cauce que desde aquel entonces han seguido todas nuestras Normas Fundamentales respecto al principio de la separación de poderes. En tal sentido están los artículos correspondientes, esto es, en la Constitución de 1824, artículo 6º; en las bases constitucionales de 1835, artículo 4º; en los proyectos de constituciones de 1842, en el proyecto de la mayoría, artículo 5º, y en el de la minoría, artículo 27; en las bases de organización política de 1843, artículo 5º; en la Constitución de 1857, artículo 50, y en la Constitución de 1917, artículo 49.

Lo que debemos asentar es que el numeral del acta constitutiva y toda nuestra historia constitucional (salvo en 1814, como dijimos) no acepta en estricto sentido la tesis de la separación de poderes, entendiendo por ésta, poderes independientes, pues la tesis que han seguido todas nuestras constituciones es que existe un solo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN,²⁵ el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (mismos que en la actualidad son considerados como Poderes de la Unión).²⁶

Robustece la anterior consideración la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el

²⁴ *Ibidem*, pág. 155.

²⁵ La expresión del "Supremo Poder de la Federación" proviene del liberalismo, la cual, en la actualidad subsiste únicamente a título de disposición técnica en el cumplimiento de tareas gubernamentales.

²⁶ Únicamente en 1836 se dividió en cuatro.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Quinta Época, visible a foja 253, que es del rubro y tenor siguientes:

"DIVISIÓN DE 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 solo individuo, con la excepción allí expresada."*

Señalado lo anterior, es menester expresar, que el principio que analizamos ha tenido, en la historia constitucional de México, una protección, consistente en que no pueden reunirse dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, lo cual es expresado por nuestra actual Carta Magna, como ya apuntamos, en su artículo 49, que establece:

"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."

Sin embargo, la Constitución de 1917 establece un sistema flexible de división de poderes, de forma que cualquiera de los tres poderes ejercen, por Imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder, es decir, no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes. La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del Presidente, las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión y la creación jurisprudencial

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del derecho por la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados, dan suficiente muestra de ello. Esto en virtud, de que nuestra Norma Fundamental, se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber:

- 1) El principio de colaboración, y
- 2) La noción de funciones formales y materiales.

Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ejemplo: La iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de las leyes.

El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Para finalizar con este punto, cabe nada más decir, que nuestro régimen ha sido y es de coordinación de los órganos estatales, pues aunque exista el principio de la división de poderes, por virtud del cual, en términos generales, a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional), ese principio no se aplica en forma absoluta, sino que la misma Constitución Federal, si bien otorga al Presidente de la República facultades en su mayor parte de índole administrativa, también le concede, dentro de ciertos límites, facultades relacionadas con la función legislativa, como la relacionada con la expedición de reglamentos en términos del numeral 89, fracción I, de nuestra Carta Magna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3. OBJETIVOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA JURÍDICO CONSTITUCIONAL MEXICANO

La fórmula "división de poderes o funciones" que consagra nuestra Constitución apunta a cuatro objetivos principales, a saber:

a) Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.

Este objetivo atiende a que la función legislativa ha sido confiada preferentemente al Congreso de la Unión, pero hay la posibilidad de que el Presidente de la República también legisle, bien sea formal o materialmente; formalmente cuando en los términos del artículo 29 constitucional, le son concedidas facultades extraordinarias; materialmente lo hace cuando reglamenta las leyes que aprueba el Congreso de la Unión. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también goza de facultades que son materialmente legislativas, pues está facultada para expedir su reglamento interior.

Por su parte, la función ejecutiva, si bien es cierto que se ha confiado en forma preferente al Presidente de la República, también lo es que no se descarta la posibilidad de que actúen en esa materia los restantes poderes, ello es así, porque el Legislativo está facultado para vigilar la actuación de ciertos funcionarios (artículo 74, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos),²⁷ así como,

²⁷ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales (numeral 73, fracción XXV constitucional);²⁸ y el Poder Judicial de la Federación, puede nombrar, promover y cambiar a su personal (preceptos jurídicos 94, párrafo segundo, y 97, párrafos primero y cuarto, ambos de la Carta Magna).²⁹

[...]

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desarrollo de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

[...].

²⁸ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

[...].

²⁹ "Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

[...].

"Artículo 97. Los Magistrados de Circuito 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 establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, fueren ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

[...]

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y Jueces nombrarán y removerán a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, los tribunales de la federación son los titulares principales de la función jurisdiccional. Sin embargo, en forma paralela ejercen actos de jurisdicción otro tipo de juzgadores que no forman parte de la rama del Poder Judicial Federal, como son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Administrativos, y la Cámara de Senadores en los casos previstos en el artículo 110 de la Constitución Federal, pues en forma propia, actúa como juzgador respecto de un limitado número de servidores públicos.

b) Que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros.

Esto es así, porque en nuestra Constitución se ha establecido un sistema de peso y contrapesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa; el texto tiende a evitar que una de las tres se sobreponga a las restantes. Así, la acción del Congreso es neutralizada o encauzada por el Ejecutivo y el Judicial, pues una ley del Congreso puede ser vetada por el Presidente de la República, o llegado el caso, es factible que no la publique, sin que exista la posibilidad de que se le exija responsabilidad. También hay la probabilidad de que se difiera su entrada en vigor o no se aplique en ciertos casos, y la rama judicial federal, por su parte, mediante su intervención en la

respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley al respecto de la carrera judicial.
[...]"

controversia constitucional,³⁰ la acción de inconstitucionalidad³¹ y el juicio de amparo,³² neutraliza la acción del órgano legislativo en casos concretos y, cuando integra jurisprudencia, su obra encauzadora de la acción del Congreso adquiere un relativo grado de generalidad.

El Ejecutivo encuentra en el Congreso un contrapeso a su acción, ya que un nombramiento o un ascenso puede ser obstaculizado por el Senado; un servidor público que dependa de él puede ser enjuiciado y destituido, o bien, un informe anual es susceptible de ser criticado y objetado. La rama judicial mediante el amparo frena también su acción, y mediante la investigación a que alude el artículo 97 de la ley fundamental de nuestro país, puede emitir una censura implícita a su actuación.³³

³⁰ Las controversias constitucionales, en términos del ministro Juventino V. Castro, "son los procedimientos planteados en forma de juicios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política". Juventino V. Castro. *El artículo 105 constitucional*, pág. 61.

³¹ También en palabras del ministro Juventino V. Castro, las acciones de inconstitucionalidad son los "procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales". *Ibidem*, pág. 121.

³² El juicio de amparo es aquel medio de control que tienen las personas en contra de los actos de autoridad que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución, por vía de acción, que tiene como propósito restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o bien volviendo las cosas al estado en que se encontraban.

³³ "Artículo 97. Los Magistrados de Circuito 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 establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo que se refiere a la acción de la rama judicial, en nuestro sistema constitucional, ésta está bastante inocua.³⁴ Sus resoluciones no tienen la fuerza ni la generalidad de las sentencias que emiten los jueces norteamericanos; por lo mismo los elementos que neutralizan su actuación son mínimos: el Presidente de la República puede indultar a un reo condenado por los jueces federales; el Congreso de la Unión, mediante una ley de amnistía, puede dejar sin materia un crecido número de juicios de naturaleza penal que se ventilen ante los tribunales federales. También el Congreso puede juzgar a ministros, magistrados y jueces federales, y llegado el caso, destituirlos e inhabilitarlos (artículo 110 constitucional).

c) Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.

Ello en virtud de que son más los casos en que por disposición constitucional en que se requiere la cooperación de cuando menos dos

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 nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

[...].

³⁴ Que no hace daño.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

poderes para el perfeccionamiento de un acto gubernativo, pues el Congreso aprueba una ley, pero quien la promulga y ejecuta es el Presidente de la República, además, si bien es dado al órgano legislativo juzgar y destituir a un servidor público, lo cierto es que quien cumplimenta la sentencia es el mismo Presidente.

Lo mismo podemos decir que los nombramientos que hace el ejecutivo de embajadores, empleados superiores de Hacienda, ascensos en las fuerzas armadas, están sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Y por lo que hace a la rama judicial, es el Presidente de la República quien facilita los auxilios que sean necesarios a fin de permitir el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).³⁵

d) Establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.

Ello es así, porque existen principios constitucionales que consignan auténticos instrumentos de defensa a disposición de cada una de las ramas en que se ha dividido la administración pública, benvirgracia: si la Cámara de Diputados con el fin de doblegar a un poder, al aprobar el presupuesto, omite señalar la retribución que deba corresponderle, la Constitución dispone que le corresponderá la que le

³⁵ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones;

[...]".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fue asignada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (arábigo 75 de nuestra Carta Magna).³⁶

También existe disposición que determina que la remuneración que deben percibir los diferentes servidores públicos debe ser adecuada e irrenunciable (precepto constitucional 127),³⁷ y para evitar que la Corte se desintegre por falta de coordinación entre el Presidente de la República y el Senado o de licencias, existen mecanismos por virtud de los cuales se cubran las vacantes, definitivas o temporales, que se den en ella (numerales 96 y 98 de la Constitución Federal).³⁸

³⁶ "Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo".

³⁷ "Artículo 127. El presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".

³⁸ "Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

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

"Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4. CRITERIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SOBRE LA "DIVISIÓN DE PODERES"

Precisados los objetivos que persigue la división de poderes en nuestro sistema jurídico, toca ahora señalar cuál es el criterio que sustenta sobre ésta el Poder Judicial de la Federación.

Pues bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo Tribunal en nuestro país, aduce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido e inflexible de división de poderes —lo que se observó en el apartado anterior—, de tal manera que el Judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. Señala que en la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al presidente de la República (artículos 73, fracción XXVI, y 88, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos),³⁹ y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en

concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años".

³⁹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85".

"Artículo 88. El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la federación (numeral 110 de la Constitución Federal).⁴⁰ El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito (arábigo 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial

⁴⁰ "Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpaado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Federación);⁴¹ también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, destinadas al Consejo de la Judicatura Federal, como nombrar magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (artículo 81, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).⁴² Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir prevenciones generales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (numeral 29 de nuestra Carta Magna),⁴³ o bien, la de expedir reglamentos (precepto jurídico 89, fracción I, constitucional),⁴⁴ la cual puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las

⁴¹ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y

[...]"

⁴² "Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

[...]

VII. Hacer el nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;

[...]"

⁴³ "Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

⁴⁴ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

[...]"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamentan.⁴⁵ Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

Sin embargo, la Corte señala, que aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Esto es, para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son

⁴⁵ Principio de subordinación jerárquica, el cual exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el número 2a.JJ. 29/99 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, Novena Época, página 70, de rubro: "FACULTAD

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Finalmente, a manera de conclusión personal y siguiendo la tesis de la Corte, podemos decir que en nuestro país el principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros, pues no se debe perder de vista que los tres forman parte del mismo Estado.

1.5. REFLEXIONES EN TORNO A LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La primera reflexión respecto del principio de la división de poderes en la actualidad, es en el sentido de analizar si han vegetado en estado de penuria los Estados por la adopción de este principio y si se ha disminuido la potestad de actuación de éstos, y respecto de ello apuntamos que no se ha dado ninguna de las dos hipótesis, ya que la adopción de la división de poderes en un Estado determinado no disminuye su potestad, como palpablemente lo podemos percibir de su actuación, pues no se trata de suprimir del todo, el poder coactivo del

REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que es titular el Estado, sino sólo depositarlo en entes distintos. Además, después de la consagración de este principio en la constitución francesa y americana de 1787, y en general por la mayoría de las constituciones modernas, no hemos visto un Estado débil por la consagración de esa teoría, sino todo lo contrario, esto es, un Estado bien organizado social, económica, política y jurídicamente alcanzando cada vez más la mayoría de sus fines y haciendo frente, de manera positiva y coherente, las distintas adversidades que se le presentan.

En segundo término debemos analizar si el funcionamiento de la división de poderes es todavía un medio para garantizar la libertad de los individuos, a lo que pensamos que en parte sí y por otra no. Lo anterior debido a que los tres órganos que la conforman, sólo uno sobresale para realizar tal misión tan esencial de "garantizar libertad", este es el Poder Judicial, debido a que en la mayoría de las constituciones modernas la libertad se plasma en la llamada parte dogmática de la constitución y lógicamente a quien acudimos si las autoridades llegan a invadir esa esfera de derechos fundamentales es al Poder Judicial, por lo que difícilmente vemos en el Legislativo o Ejecutivo la "voluntad" para el aseguramiento de nuestra libertad.

Lo precitado, nos lleva a reflexionar brevemente la situación de nuestro país. Nadie duda del matrimonio inaceptable que existe en la actualidad, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta conjunción pone en mayor relieve la actuación impecable que debe tener el Poder Judicial, ya que en él nosotros debemos ver seguridad y confianza para el aseguramiento de la libertad, sin embargo, la actuación de éste no toma ese papel tan importante en la dimensión que se requiere, y lo

RIGEN."

único que queda en base a esta última reflexión, es que sin duda lo anterior vislumbra la división de poderes, ya que si bien luchamos contra ese matrimonio que existe entre el Ejecutivo y Legislativo con mayor razón nos opondríamos a la mezcla de los tres poderes, obligándonos a traspasar una de las frases de Montesquieu al hablar sobre la doctrina: "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes".⁴⁶

1.6. LAS TRES FUNCIONES

Finalmente, toca ahora decir que el poder público en el orden constitucional mexicano, se manifiesta en tres funciones con atribuciones distintas, a saber: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional.

1.6.1. EJECUTIVA

La función ejecutiva o administrativa es por la que se promulga una ley; resulta en actos materiales encaminados a imponer coactivamente el mandato contenido en un acto jurídico concreto, individualizado y obligatorio; implica, con carácter coercitivo, una norma general a un caso concreto.

⁴⁶ Montesquieu. *Op. cit.*, pág. 104.

Esta función en México, se le atribuye, al Presidente de la República, en el ámbito federal; al gobernador, en la jurisdicción local y al ayuntamiento, en el espacio municipal.

1.6.2. LEGISLATIVA

La función legislativa es la de crear las normas de Derecho. En nuestro país dicha función se le atribuye al Congreso de la Unión, el que se divide en una Cámara de Diputados y una de Senadores (artículo 50 constitucional),⁴⁷ en la jurisdicción federal y a las legislaturas locales, en los ámbitos local y municipal.

Es menester apuntar aquí, que el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma. Su función es constituyente, y como se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, se le da el nombre de Constituyente Permanente.⁴⁸

El alcance de sus actividades consiste en adicionar y reformar la Carta Magna, pues dicho Constituyente Permanente no tiene la facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no puede incluirse en las únicas ya

⁴⁷ "Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

⁴⁸ También suele dársele el nombre de Constituyente derivado o instituido, diferenciado así del Constituyente originario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mencionadas, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo.

1.6.3. JURISDICCIONAL

La función jurisdiccional es la de resolver un conflicto entre partes, por un tercero imparcial y con carácter obligatorio para los involucrados. Esta función, en el ámbito federal mexicano, se le atribuye al "Poder Judicial de la Federación", que se conforma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal (numeral 94 de la Constitución Federal de la República).⁴⁹ En las jurisdicciones local y municipal, respectivamente, la función jurisdiccional, corresponde al "Poder Judicial Local".

De esta forma concluimos con el presente capítulo, resaltando que la adopción del principio de la división de poderes por parte de un Estado, no lo hace a éste endeble o débil, sino lo contrario, es decir, organizado social, económica, política y jurídicamente, alcanzando de esa manera cabalmente sus fines.

⁴⁹Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

[...]"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, particularizando, conviene puntualizar, que en nuestro país, México, si bien es cierto que en sus diversas Leyes Fundamentales no se acepta en estricto sentido la tesis de la separación de poderes, pues por disposición constitucional existe sólo un Poder que es el "Supremo Poder de la Federación", el que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también lo es que, al ser considerados éstos últimos como "Poderes de la Unión o de la Federación",⁵⁰ el principio de la división de poderes se encuentra inmerso en nuestra Carta Magna, mismo que no se actualiza en ella de manera rígida e inflexible, esto es, que el Poder Judicial sólo pudiere realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales; sino que se vislumbra de una forma flexible, pues cualquiera de los tres poderes pueden ejercer, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder, lo que significa que nuestro sistema de división de poderes ha sido y es de coordinación de los órganos estatales, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga.

⁵⁰ Artículos 50, 80 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA
FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2

**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA
FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN**

SUMARIO. 2.1. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. 2.2. Voto particular del diputado José Fernando Ramírez, de 30 de junio de 1840, sobre el proyecto de reforma a las Siete Leyes Constitucionales de 1836. 2.3. Proyectos de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. 2.4. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843. 2.5. Referencias en el derecho comparado latinoamericano. A) Bolivia. B) Colombia. C) Cuba. D) Ecuador. E) El Salvador. F) Guatemala. G) Honduras. H) Nicaragua. I) Panamá. J) Paraguay. K) Perú. L) República Dominicana. M) Venezuela.

**2.1. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE
1836**

Nuestro Derecho Constitucional por años ha sido sin lugar a dudas el más estudiado, ello en virtud de su abundante forma de regular las conductas, su consagración en el sentido natural del hombre de imponer un orden, además basado en la observancia y aplicación directa de sus normas. Por lo tanto, para poder tener un criterio claro del presente tema es necesario primeramente considerar lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a) A la caída del gobierno del presidente Iturbide, imperó un estado de absoluta liberación de ideales, creando como consecuencia la formación de dos corrientes partidistas, la de los liberales⁵¹ y la de los conservadores.⁵²

b) Dentro de la propuesta, el partido conservador adoptaba el centralismo y una forma de gobierno oligárquica de las clases preparadas. Sin embargo, con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales. Su principal exponente lo fue Lucas Alamán.

c) En los años de 1832 a 1834, se genera un estado de absoluta desestabilización política y social, ya que en la administración del vicepresidente Valentín Gómez Farías, en ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar, teniendo como consecuencia que el partido de los progresistas se dividiera en dos: los puros y los moderados.

d) Asimismo, ante la situación imperante en el país se forma una coalición entre el partido de los conservadores y moderados, paralizando el desarrollo de las reformas propuestas por el Congreso General.

e) Se genera la inestabilidad política. Don Antonio López de Santa Anna, regresa de su viaje realizado por Europa y determina quitar de la presidencia a Valentín Gómez Farías, suspendiendo la

⁵¹ Los liberales era el partido denominado del progreso en sus comienzos y de la reforma después. Propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido.

⁵² El partido de los conservadores, por el contrario, adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas (es la forma de gobierno en la cual el poder supremo es ejercido por un reducido grupo de personas que pertenecen a una misma clase social) y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reforma legislativa en mayo de 1834, la que se había iniciado en abril de 1833.

f) El Congreso General, el 4 de enero de 1835, en contra del presidente Santa Anna, decidió abrir un periodo extraordinario de sesiones representado por el diputado Carlos María de Bustamante.

Fue en ese momento en el que se decide el movimiento por el cambio.

g) El 16 de julio del mismo año, Lucas Alamán, precursor del sistema centralista, propone ante el Congreso General que se convierta en Congreso Constituyente, dado que era necesaria una reforma de carácter constitucional. Apoyaron el movimiento los diputados Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

h) El día 2 de octubre de 1836, los diputados anteriormente mencionados, formularon un proyecto de reformas constitucionales, el cual fue aprobado el día 23 del mismo mes y año, dándole el nombre de "Bases para la Nueva Constitución de 1836", con el que se derrotó el sistema federal.

Dentro de dicho proyecto se estableció que la Constitución de 1836 se dividiera en siete estatutos, razón por la cual es comúnmente conocida con la denominación de las "Siete leyes Constitucionales de 1836", destacando el siguiente contenido:

Primera. Trataba lo conducente a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

Segunda. Atendía a la organización de un Supremo Poder Conservador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tercera. Apuntaba lo referente al Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes.

Cuarta. Versaba sobre la organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Quinta. Preveía lo concerniente al Poder Judicial de la República Mexicana.

Sexta. Establecía lo referente a la división del territorio de la República y gobierno Interior de sus pueblos.

Séptima. Disponía las variaciones de las leyes constitucionales.

Del Proyecto de Constitución de 1836, lo más destacable es la creación del "Supremo Poder Conservador", el cual tenía un contenido amplio de control de los actos de los tres poderes de la Unión, es decir, dicho poder tenía la finalidad de vigilar el control de los actos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal como lo manifiesta el maestro Tena Ramírez, en concepto de la mayoría de la asamblea: "El Supremo Poder Conservador fue el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones".⁵³

Este Poder fue erigido aún en contra del presidente Antonio López de Santa Anna, quien no podía concebir que existiese otro órgano superior que controlara sus actos y limitara sus actividades.

Para el maestro Alfonso Noriega, el Supremo Poder Conservador fue "la creación más importante de la Constitución de 1836 y el complemento natural de la declaración de Derechos del Mexicano".⁵⁴

⁵³ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, pág. 202.

⁵⁴ Alfonso Noriega Cantú. *Lecciones de Derecho de Amparo*, pág. 356.

Sus facultades más importantes eran las siguientes:

- Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando eran contrarios a algún precepto de la Constitución, a petición del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o de parte de los miembros del Poder Legislativo (dieciocho por lo menos).
- Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando eran contrarios a la Constitución o a las Leyes, haciendo ésta declaración dentro de los cuatro meses contados desde que se comuniquen la existencia de esos actos a las autoridades respectivas.
- Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Ciertamente, es de gran importancia la existencia en la Constitución de 1836 del Supremo Poder Conservador, ya que como se puede inferir de algunas de las más trascendentales facultades, era un órgano de control constitucional, de carácter político y jurisdiccional, como actualmente se concibe al órgano de control de constitucionalidad.

Por otro lado, en el presente punto es preciso enfatizar, que en la Constitución de 1836, se estableció la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para incoar leyes. Ello fue establecido en la tercera ley constitucional, artículo 26, fracción II, que literalmente señalaba lo siguiente:

"Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

[...]

II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.

[...]”⁵⁵

Además de lo anterior, es menester citar los preceptos legales del ordenamiento legal en comento, que tuvieron aplicación con la facultad de iniciar leyes por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos son:

“Artículo 27. El supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla”.

“Artículo 28. Cuando el supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oír el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa”.

*“Artículo 29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la Cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve Diputados, que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones”.*⁵⁶

De la quinta ley constitucional lo siguiente:

“Artículo 12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

[...]

⁵⁵ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, pág. 216.

⁵⁶ *Idem.*

XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación.

XIV. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de Justicia.

XV. Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente.

[...].⁵⁷

De los anteriores preceptos legales, se puede desprender que la multicitada Constitución de 1836, reconoció a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una limitada actuación en lo que se refiere a la facultad de iniciar leyes, pues dicha atribución se le otorgó exclusivamente respecto de su ramo, es decir, que sólo podía incoar leyes en el uso exclusivo de la administración de justicia; además, en otro punto (citada fracción XIV del artículo 12 de la quinta ley constitucional), dicha prerrogativa se le hizo de manera indirecta; ya que tenía la condición de que sus propuestas debían de derivar de leyes ya iniciadas por el Supremo Gobierno o por los Diputados, incluyendo incluso aquí, la limitación antes referida.

Por último, cabe también resaltar, que desde aquel entonces nuestro máximo tribunal velaba por el estricto cumplimiento de las normas, pues es de notarse de la última fracción del artículo 12 inmediatamente precitado, de la quinta ley constitucional, que la Corte tenía la obligación de desentrañar las dudas de los tribunales y juzgados

⁵⁷ *Ibidem*, págs. 232 y 233.

al tener ambigüedad en la aplicación de las leyes o por la misma obscuridad de ellas, remitiendo su opinión a los Diputados y haciendo la declaración oportuna.

2.2. VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ, DE 30 DE JUNIO DE 1840, SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En el año de 1838, México comenzó a tener una desestabilización social, política y económica, dado que tenía poco de haber entrado en vigor la Constitución de 1836. El grupo de los federalistas pugnaban para que prevaleciera dicho sistema llamándole "representaciones",⁵⁸ argumentado que el país necesitaba un cambio, ya que con la política del fisco, la guerra con Francia y la venta de Texas, no llevaría más de cinco años en el cual México dejaría de ser independiente para convertirse en una colonia inglesa.

Así, el cuarto ministerio del presidente Anastacio Bustamante, al que pertenecían los federalistas moderados Manuel Gómez Pedraza y Juan Rodríguez Puebla, estuvo a punto de provocar el retorno al sistema de la Constitución de 1824, al proponer al Consejo y a las Cámaras que el Congreso, declarándose convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran

⁵⁸ Sistema federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una nueva Constitución. Sin embargo, como debía de esperarse, la proposición fue objetada por casi todos los consultados y como los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a la cita que les hizo dicho ministerio, éste renunció a los tres días.

Tal desaparición agravó las diferencias entre los cuatro criterios que en aquellos momentos se disputaban el triunfo: el de los centralistas, que simplemente sostenían la Constitución de 1836; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que pretendían la restauración del sistema de 1824, y el de los federalistas radicales a quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas del año de 1833.

En efecto, Don Antonio López de Santa Anna al haber obtenido un triunfo en el puerto de Veracruz en contra del ejército francés, fue postulado para Presidente de México por el grupo de los conservadores en enero de 1839; por lo que en substitución de Carlos María de Bustamante, y ante la necesidad imperante de un cambio, Santa Anna formuló un proyecto de reformas a la Constitución de 1836, en específico, contra la séptima ley que establecía que dicha Constitución no podía sufrir ninguna reforma en seis años, contados a partir de su entrada en vigor, el cual fue aprobado de manera inmediata por el Supremo Poder Conservador el 9 de noviembre del mismo año, con la salvedad de que la forma de gobierno existente debía prevalecer.

Posteriormente, al haberse aprobado la reforma de carácter constitucional, el grupo de los federalistas, dirigidos por Valentín Gómez Farías, tomaron posesión del Palacio Nacional el 15 de julio de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1840, lo cual estimuló a la Cámara de Diputados a ocuparse en la reformas a la Carta de 1836, para lo cual tuvo en cuenta el *Proyecto de Reforma* que había presentado el 30 de junio de ese año una comisión formada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, donde primordialmente este último, aparte de ser autor de un voto particular, proponía por primera vez el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el grupo de los conservadores, en repuesta al movimiento de los federalistas, a través del General Mariano Paredes y Arriaga, proclamó en Guadalajara el 8 de agosto de 1840, un plan cuyo objeto principal era el de convocar a un congreso nacional extraordinario, que tendría como base primordial reformar la Constitución de 1836.

Aunado a ello, en ese mismo año, los generales Guillermo León Valencia, en la Ciudadela el 4 de septiembre, y Santa Anna en Perote el día 9 del mismo mes, por su parte, realizaron el mismo plan. Los tres jefes desconocían al presidente Bustamante, quien por su parte produjo un cuarto plan, acogiendo la idea de convocar a un congreso extraordinario.

Así, el 28 de septiembre de 1840, Antonio López de Santa Anna, después de haber sido proclamado jefe supremo, firmó junto con Valencia y Paredes las Bases del Plan de Tacubaya, en las que declaraba que habían cesado los poderes supremos, con excepción del Judicial; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administración pública; se convocaría a un nuevo Congreso dentro de dos meses, el que facultado ampliamente se encargaría de constituir a la nación, según mejor le conviniera.

En consecuencia, con ello dejaban de tener vigencia las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

Así las cosas, el Proyecto de Reforma de 1840 a la Constitución de 1836 entró en vigor. Sin embargo, en él se suprimía el derecho de iniciar leyes que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo concerniente a la administración de justicia, pues de tal forma lo señalaba su Título Tercero, denominado "del Poder Legislativo", en la sección quinta, de nombre "de la formación de las leyes y decretos", artículo 45, que literalmente establecía:

*"Corresponde la iniciativa de las leyes y decretos en todas materias al Supremo Poder Ejecutivo, a los Diputados y a las Juntas Departamentales".*⁵⁹

Lo anterior se ratificaba con lo dispuesto en el Título Quinto del Proyecto de Reforma en comento llamado "Del Poder Judicial, sección cuarta, titulada "De las prerrogativas y restricciones de la Corte Suprema de Justicia", numeral 119, fracción II, que rezaba lo siguiente:

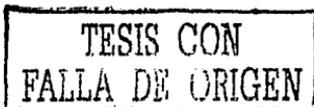
"Artículo 119. *Las restricciones de la misma Corte Suprema, son las siguientes:*

1. No podrá hacer por sí reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales, que alteren o declaren las leyes".

*[...]"*⁶⁰

⁵⁹ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, pág. 261.

⁶⁰ *Ibidem*, pág. 276.



Por otro lado, y no obstante a lo antedicho, en desacuerdo al proyecto de reformas a la Constitución de 1836, la de los conservadores, el ilustre diputado José Fernando Ramírez, el 30 de junio de 1840, emitió un voto en particular, en el cual disenta del postulado de los conservadores, para pronunciarse al respecto sobre lo siguiente:

"Cuando al cerrarse el primer período de sesiones se presentó el proyecto de reformas, no pude, por la premura del tiempo, extender mi voto particular de la manera que deseaba, y me contenté con leer unos ligeros apuntes, que más bien eran unas indicaciones de mi modo de pensar en los puntos en que desvío de la opinión de mis compañeros de comisión, que una exposición circunstanciada de ellos, como corresponde a un voto particular. Estos en cierto modo deben presentarse aún más fundados que los dictámenes de las comisiones; pues si bien basta a los segundos para apoyarse en las razones que dicen relación a la materia en general, los primeros necesitan además que se manifiesten las causas que muevan al autor del voto a disentir de la mayoría. Estoy muy lejos de crearme capaz de desempeñar dignamente un trabajo semejante, y menos en un asunto tan arduo como el presente, pero me esforzaré a cumplir con mi deber hasta donde alcancen mis fuerzas, lo que si no correspondiere a su digno objeto y a mis deseos, ciertamente que no será mía la culpa.

Recordaré la Cámara que cuando me honró nombrándome para uno de los que habían de trabajar sobre el proyecto de reformas a la Constitución actual, hice cuanto estuvo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de mi parte, a fin de que se me exonerara de tan importante y delicado encargo, manifestando con toda ingenuidad que carecía aún de los conocimientos más precisos con que cooperar a una obra de tanto interés para mi patria, como que mi profesión no tiene puntos de contacto ni con el foro, ni con la política, ni con la diplomacia.

Expuse, además, que en dejar de nombrarme se interesaba el decoro de la Cámara; porque de hacerlo, se daría tal vez pretexto a la murmuración, pues siendo yo un hombre insignificante y desconocido, se haría muy chocante que se me prefiriese a un gran número de Señores Diputados, que por su acreditada literatura, por sus íntimas relaciones con las personas más instruidas de la Capital, por su práctica en asuntos de esta especie, y lo que es más, por haber desempeñado en otra vez esta comisión, eran mucho más aptos que yo para verificarlo en la época presente.

Más la Cámara no tuvo a bien acceder a mi justa solicitud, y me fue preciso obedecer, confiado en que mis compañeros tendrían la bondad de tolerar que alguna vez hiciese a sus sabios dictámenes las reflexiones que me dictaran la luz natural, la recta intención que siempre he tenido por norte de mis operaciones, y sobre todo, las lecciones que nos ha dado una dolorosa experiencia a lo largo del período que llevamos sin poder constituimos de una manera sólida y estable. No me engañó mi confianza: mucho tengo que agradecer a mis compañeros de comisión, y jamás olvidaré las consideraciones que me han dispensado y la prudencia con que han sufrido que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con frecuencia hay interrumpido sus discusiones, para prestar oídos a mis reparos y a tantas objeciones, acaso impertinentes, que me ocurrieran.

Semejante conducta, aseguro de buena fe que por mucho tiempo me ha hecho vacilar, luchando conmigo mismo para conformarme en todo con su opinión; pero mi razón y mi conciencia me estrecharon, a pesar mío, a separarme de su modo de pensar en algunos puntos, que a mi juicio han servido de pretextos principales a las reñidas y sangrientas revoluciones que han precipitado a la Nación en la profunda y oscura fosa en que se encuentra, y de la que, en mi concepto, no es fácil que la saquemos. Varias veces he hecho estas indicaciones a mis compañeros, pues habría creído hacer traición a la bondad con que me han tratado, si no les hubiera abierto mi corazón con franqueza. Jamás he reservado mi modo de pensar en asuntos de interés común. Así es que desde la primera conferencia a que concurrí para formar un proyecto de reformas que debía ser el iris de paz que trazara las diferencias de opiniones e intereses y salvara a la Nación, uniendo hasta donde fuera posible a los partidos que sin piedad la despedazan, manifesté en globo mi plan.

Con tal objeto indiqué, como uno de los medios más eficaces para conseguirlo, que por nuestra parte mostráramos un desprendimiento generoso, dejando en libertad a los pueblos para que resolvieran la cuestión pendiente y fundamental, de nuestra misión legal, lo que fácilmente podía hacerse por el órgano de las Juntas Departamentales, que oyendo a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridades municipales, y éstas a los vecinos ilustrados de sus respectivos territorios, formarían una opinión la más aproximada a la voluntad general en la idea en que conviniera la mayoría de las Juntas. Que caso que se decidiesen porque el actual Congreso hiciera las reformas, nos autorizasen expresamente para hacerlas, y que ésta se verificara reunidas ambas Cámaras, con la cual medida se conseguiría desempeñar, a la mayor brevedad posible, un asunto tan grave y urgente, como que de él depende la curación radical de nuestros males políticos, si se tiene la fortuna de acertar, haciendo unas reformas que se identifiquen o por lo menos se desvíen muy poco de la voluntad de la Nación. Que en caso contrario, es decir, cuando ésta se pronunciara por la elección de nuevos representantes, nos comprometiéramos a obedecer lo que dispusieran los dos tercios de las Juntas Departamentales.

Mi pensamiento pareció peligroso y alarmante: sin embargo, yo no encuentro otro modo de legalizar para lo venidero los procedimientos de las Cámaras, que ocurrir a la renovación de nuestros poderes, y de consiguiente a nuestros pueblos poderdantes. Es verdad que el sistema representativo fue el gran descubrimiento que realizó la idea que reputaron por quimérica los antiguos políticos, a saber: que pudiera subsistir una República con una extensión de terreno muy dilatada; pero sacar ese arbitrio de sus límites es convertirlo en piedra de escándalo y de contradicción que sea un nuevo pretexto de conmociones populares. Así que la representación debe tener lugar en todo aquello en que lo pueda tener la presunción de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

voluntad nacional, mas no en aquellos casos en que ésta exista claramente de hecho, pues entonces podría suceder que estuviesen en oposición manifiesta la voluntad real y efectiva con la presunta, de lo que resultaría un choque, en que los funcionarios que fueran el órgano de ésta, trataran de oprimir a aquélla, o que la Nación acabara con los referidos funcionarios.

Las circunstancias en que nos hallamos pueden servir de ejemplo de la oposición indicada, y ¡ojalá no lo sean de sus consecuencias! El Supremo Poder Conservador declaró lo que presumió ser la voluntad nacional; mas vemos que su declaración no ha calmado las revoluciones. Esto, en mi concepto, no proviene de otra cosa sino de que esa voluntad presunta no es realmente la de la mayoría, por no decir la de toda la Nación. No nos alucinemos atribuyendo los acontecimientos a orígenes diversos de los que tienen. Los hombres no pelean por palabras insignificantes aunque alguna vez parezca que así lo hacen: si se reflexiona en lo que quieren dar a entender con una sola palabra, no obstante que no aciertan a explicarlo con toda claridad y exactitud, se verá que contienden por la sustancia de las cosas.

Yo creo que esta lucha sostenida, y que se califica de terca y caprichosa, en favor del sistema federal, no es precisamente porque este nombre tenga un encanto mágico, ni porque la Carta del año 24 sea más antigua o tenga más o menos hojas que de la de 36, sino porque en aquél sistema y en su correspondiente Carta ven consignados ciertos derechos, que al mismo tiempo que les agradan los consideran indispensables,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para su prosperidad, aunque no puedan explicar con la precisión de ideas propias de un político cuáles son esos derechos. Ciertamente no nos equivocaremos si los reducimos a cuatro: 1º Organización de su gobierno interior; 2º De sus tribunales y juzgados; 3º De su Hacienda, y 4º Invertir su tesoro en lo que les parezca después de contribuir a los gastos generales. Si se les conceden estos objetos disfrutarán de hecho una federación en la realidad, y quedarán contentos, aunque a ese sistema se dé el nombre de monarquía absoluta; pero si les quitan o se les disminuyen considerablemente, jamás quedarán satisfechos, sin embargo de que al nuevo sistema de gobierno se le bautice con los nombres más brillantes y halagüeños a la libertad.

Aquí entra la gran cuestión que debe resolverse en razón, en justicia y con la mayor imparcialidad, si se quiere que las reformas surtan el efecto de una verdadera transacción, y no sirvan de una nueva causa de disgustos, reclamos y revoluciones. Veamos cuál es esa cuestión. Dar a los Departamentos una extensión ilimitada respecto de los cuatro objetos indicados, es dejar sin corregir los abusos que se notaron en el tiempo de la federación: restringir demasiado esos objetos, es dejar subsistentes las revoluciones: ¿qué deberá hacerse? No es difícil la respuesta para el que de buena fe quiera contribuir a la tranquilidad, aumento y buen nombre de la patria. Dos caminos se presentan para conciliar aquellos dos extremos: el uno reformar la Constitución del año de 24, restringiendo, hasta donde lo permita la prudencia, las facultades de los Estados; el otro reformar la Constitución del año de 36,

umentando las facultades de los Departamentos, también hasta donde la prudencia lo sufra.

No se adoptó el primer camino y sí el segundo. Pues bien, una vez adoptado, es preciso, repito, que las reformas no se conviertan en una mera ceremonia para acallar por lo pronto a los pueblos y para salir de paso, como vulgarmente se dice, sino que sean unos remedios efectivos y específicos del mal, y lo serán con más eficacia, cuanto más se aproximen a proteger los objetos indicados. No debemos olvidar que la Nación adquirió en once años hábitos conformes a esos objetos, que ha visto con pesar que se los arrebataron, que la experiencia les acreditó, que sólo ellos, desempeñados dentro de sus límites con cordura, son capaces de hacer su felicidad local, de la que debe resultar la general, que una entera sumisión al Gobierno central, o una influencia de éste en su gobierno interior, en sus Tribunales y Juzgados, en su Hacienda y en la inversión de su tesoro público, que casi se confunda con una absoluta dependencia, no ha de agradarle, y que si bien la fuerza puede contener por algún tiempo sus conatos, ellos al fin llegarán a ser efectivos, aprovechando cualquiera oportunidad; así que en lugar de remediar los males que actualmente sufre, la dejaremos expuesta a otros peores. Bajo estas condiciones paso a proponer los puntos en que me he desviado del dictamen de mis compañeros.

SUPREMO PODER CONSERVADOR

[...]

LIBERTAD DE IMPRENTA

[...]

DERECHO DE PETICIÓN E INICIATIVA

Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la Secretaría de la Cámara de Diputados, para que ésta los pase a la comisión⁶¹ que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera ley constitucional, que deberá quedar para solo este fin. Las iniciativas hechas por los Diputados, Gobierno, Corte de Justicia en su caso y Juntas Departamentales, deberán quedar expeditas y libres de aquél trámite, y sólo estarán sujetas al de que se oiga a la mencionada Corte de Justicia, cuando se hagan por los otros Poderes en asuntos pertenecientes a este ramo, y a las Juntas Departamentales sobre contribuciones e impuestos. Esto último deberá entenderse, sin perjuicio de que aquéllas se decreten provisionalmente cuando lo exija así el interés público.

FACULTADES DEL CONGRESO

[...]

NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE

[...]

DIVISIÓN DE PODERES

[...]

CONSEJO DE GOBIERNO

[...]

⁶¹ Comisión de Peticiones conformada por nueve diputados, elegidos en su totalidad cada año.

MINISTERIOS

[...]

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

*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 a su ramo**, y de que sea oída en las iniciativas que por los otros Poderes se presenten sobre lo mismo. En hora buena que no se mezcle en los negocios ajenos de su instituto, ni en tener parte en los nombramientos de individuos que no pertenezcan a la administración de justicia; pero déjensele los nombramientos de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos y la de los Secretarios y demás subalternos de la misma Corte. Es innegable cuanto influye en la independencia de este Poder el que ningún otro intervenga en el nombramiento de sus subalternos, y como en mi concepto esa independencia es de la mayor importancia, creo que debe protegerla la Constitución de todas las maneras posibles. Ese Poder es por naturaleza el más aislado y el que menos contacto tiene con la fuerza física: hemos visto en las revoluciones que esta se ha dividido entre los otros dos Poderes, o que ambos cuentan siempre con adictos en los individuos que componen aquella fuerza; más que nunca en favor de la Corte de Justicia. De aquí es que toda su independencia puede exclusivamente de la ley, y por consiguiente ésta debe no dejar flanco alguno por donde puedan atacarla. Mi voto es, por tanto, que no se altere la*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución en nada respecto de las atribuciones de esa corporación, en lo que hace relación a la administración de justicia y nombramiento de sus empleados.

Más yo pretendo añadirle otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia. Una obra moderna, que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia. Además de que esta experiencia es una prueba de bulo, sobran razones en que apoyarla. Esas corporaciones, como he dicho, están por naturaleza aisladas, y como excéntricas respecto de los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equívoca o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.

Los Diputados, los Senadores, los Secretarios del Despacho, el mismo Presidente de la República, pueden afectarse de sus propios intereses, del de sus parientes y amigos, o de pasiones y caprichos. Es necesaria mucha firmeza de alma, y una virtud no solo filosófica sino verdaderamente evangélica, para que uno de esos funcionarios no haga, o por lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

menos no apoye, una iniciativa de ley que favorezca sus miras, aun cuando se oponga a algún artículo constitucional.

¡Ojalá y no fuera tan cierto lo que acabo de decir! De aquí proceden las interpretaciones violentas a la Constitución, las soluciones especiosas a argumentos indestructibles, las intrigas para las votaciones, en una palabra, se procura ganar a toda costa. En efecto, se triunfa en la votación; pero este triunfo refluye en daño del prestigio de la Asamblea Legislativa. El público, que no se engaña, y conoce bien los artificios con que se dictó la ley, está persuadido de su injusticia y jamás la aprobará en su interior. ¿Qué remedio más a propósito que ocurrir a una corporación, que puede llamarse esencialmente imparcial, para que pronuncie su fallo sobre la inconstitucionalidad de una ley? Es verdad que los individuos que componen o deben componer la cabeza del Poder Judicial, pueden afectarse alguna ocasión de aquellos mismos defectos; pero esto sucederá tan rara vez, que en nada perjudicará a esa absoluta imparcialidad que en la mayor parte de ellos existe de hecho, y en los demás racionalmente se presume. Los cortos límites a que debe reducirse un voto particular no me permite extenderme sobre este asunto, digno de una disertación académica, perfectamente acabada; pero lo expuesto basta para fundar mi opinión sobre este punto.

Lo que he expuesto acerca de las leyes, es por mayoría de razón aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía, en mi concepto,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.

DEPARTAMENTOS

[...]

DIVISIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA

[...]

He expuesto mi modo de pensar. Lejos de mí la vanidad de haber enmendado la obra de mis compañeros de comisión. Respeto sus luces, su práctica y sus buenas intenciones, y no me cansaré de repetir que con el mayor sentimiento me he desviado de su dictamen en los puntos indicados en este voto particular. Quisiera que mi conciencia fuera menos delicada para hacer a mis compañeros el sacrificio de mi opinión propia; pero ésta no es mía, la debo a los pueblos. Ellos tienen derecho para que sus apoderados les manifiesten lo que crean que les conviene para su felicidad. Así lo he hecho; pero no con espíritu de capricho, de partido, ni de amor propio. Estoy pronto a ceder a lo que la mayoría de la Nación determine. Si mis indicaciones le parecieren erróneas, nada quiero sostener con terquedad: cederé gustoso a lo que ella disponga, y no solo gustoso, sino humilde, todavía más, no solo humilde, sino plenamente satisfecho de que haya habido otro camino, otras ideas, otras

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reformas mejores que las mías para que la Nación consiga su paz, su prosperidad y felicidad bajo todos aspectos. Estos son mis deseos, estas mis instancias, estas mis súplicas al Dios eterno, autor de las sociedades, y repitiéndolas a cada momento y protestándolas ante Dios y los hombres, paso reducir a artículos las indicaciones de mi parte expositiva.

LIBERTAD DE IMPRENTA

[...]

DIVISIÓN DE PODERES

[...]

CONSEJO DE GOBIERNO

[...]

MINISTERIOS

[...]

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Le corresponde: 1º Iniciar leyes y decretos pertenecientes a su ramo; 2º Ser oído en las iniciativas que hagan los otros Poderes o las Juntas Departamentales sobre administración de justicia; 3º Nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos a propuesta en terna de los Gobernadores y Juntas Departamentales, a los que remitirán listas de todos los pretendientes y postulados los tribunales respectivos.

Cuando el Supremo gobierno o la cuarta parte de los Diputados, la tercera parte de los Senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen alguna ley como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso.

Lo mismo sucederá cuando en los propios términos los Diputados, Senadores o Juntas Departamentales reclamen algún acto del Ejecutivo.

Una ley fijará las instancias y el modo en que ha de verificarse este juicio.

DEPARTAMENTOS

[...]

DERECHO DE PETICIÓN E INICIATIVA DE LAS LEYES

Todo mexicano tiene derecho de dirigir sus proyectos y peticiones a la Secretaría de la Cámara de Diputados, y ésta luego que los reciba los pasará a la Comisión de Peticiones que como hasta aquí se seguirá nombrando para sólo este objeto, la que consultará a la Cámara, si son o no de tomarse en consideración.

Corresponde la iniciativa de las leyes: primero, a los Diputados; segundo, al Supremo Poder Ejecutivo, y las Juntas Departamentales sin excepción de materias; tercero, a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo a la administración de su ramo.

No podrá dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ni las que se presenten firmadas por cinco diputados, ni aquéllas en que convenga un tercio de las Juntas Departamentales.

En las iniciativas sobre administración de justicia se oír a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, arbitrios o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impuestos a las Juntas Departamentales, sin perjuicio de que aquéllas y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigieren.

FACULTADES DEL CONGRESO

[...]

NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE.

[...]⁶²

En ese orden de ideas, podemos decir que dentro de la exposición del diputado José Fernando Ramírez, es destacable, en primer término, el señalamiento que hace respecto de que la Suprema Corte de Justicia debía conservar la facultad de iniciar leyes en lo concerniente a su ramo, manifestando que si a nuestro máximo tribunal se le reconoció tal derecho en la Constitución de 1836, sería absurdo y equívoco que se le desconociera dicha facultad en el proyecto de Constitución de 1840, máxime que tal intervención en el proceso legislativo había marcado considerables ventajas en la administración de justicia en nuestro país; y en segundo, cuando propone que nuestra Suprema Corte de Justicia sea un órgano de control constitucional, es decir, le atribuía además la facultad de controlar los actos de autoridad de los otros poderes en los que se cometían violaciones de carácter constitucional, función que actualmente tiene a través de los juicios de amparo indirecto y directo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Así las cosas, hasta aquí podemos decir lo siguiente:

⁶² Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, págs. 286-303.

- La historia nos lleva a que el partido conservador obtuvo un triunfo innegable.

- El proyecto de reforma de la Constitución de 1840, desconocía el derecho de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para incoar leyes en lo concerniente a la administración de justicia, reconociéndole dicha facultad al Poder Ejecutivo, a la Cámara de Diputados y a las Juntas Departamentales.

- Sólo el ilustre diputado José Fernando, adelantándose a su época, en su voto particular de 30 de junio de 1840, relativo al proyecto de reformas de las Leyes Constitucionales de 1836, sostuvo el postulado de que nuestro máximo tribunal debía conservar la facultad de iniciar leyes que le otorgaba la Constitución de 1836, hecho que tuvo trascendencia hasta la Constitución de 1843.

2.3. PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1842

Dentro del presente punto, resulta de gran trascendencia destacar la situación política y social que imperaban en el año de 1842, y en ese sentido podemos decir que posteriormente a la manifestación de las Bases de Tacubaya en 1841,⁶³ sostenidas por Antonio López de Santa Anna, la situación de México resultaba caótica, pues el grupo de los federalistas y los unitarios, empezaron a tener diversos postulados,

⁶³ Las Bases de Tacubaya no resolvían, sino sólo aplazaban para el próximo Constituyente, las diferencias que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios.

los cuales se contraponían a la política existente en el poder, es decir, el centralismo.

Así, el 10 de diciembre de 1941, dentro del marco jurídico-constitucional, se convocó a un período ordinario de elecciones, favoreciendo ésta el 10 de abril de 1942 a los liberales, puros en minoría y en su mayor parte moderados, como Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Francisco M. de Olaguibel, Juan Bautista Morales y Juan Rodríguez Puebla entre los primeros; Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Ceballos, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José Espinosa de los Monteros entre los moderados.

Por su parte el conservador José Ramón Malo, se pronunció en su diario sobre el resultado de tales elecciones, manifestando: "Se efectuaron las elecciones de diputados para el Congreso extraordinario y desde luego se formaron sus partidos, denominado el uno de los Liberales, y el otro de Valencia o del Gobierno, combatieron con ardor y el triunfo fue del primero, habiéndose acabado las elecciones a las dos de la mañana del día siguiente. Se había mandado que en Catedral todo estuviese listo para el *Te Deum*,⁶⁴ que mandaba la Ley, y que se repicara; pero como el Gobierno no quedó satisfecho, ya no hubo *Te Deum*, y se dio orden para que no se repicara, poniendo además tropas en las torres para evitarlo de todos Modos".⁶⁵

Ante tal circunstancia, esto es, al observar el resultado de las multicitadas elecciones, Antonio López de Santa Anna, no obstante haber firmado la convocatoria en la que manifestaba que el Ejecutivo

⁶⁴ Cántico que usa la Iglesia para dar gracias a Dios por algún beneficio.

⁶⁵ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, pág. 304.

podía anticipar la solemne promesa de que el Congreso de los escogidos del pueblo contara con tanta libertad como podría apeteecer, creyó conveniente para sus designios, asegurar la sumisión del Congreso y con este fin ordenó, próximas a iniciarse las sesiones, que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, surgiendo, en consecuencia, la primera diferencia entre la asamblea y el gobierno, la cual se resolvió con la aceptación del juramento por la casi totalidad de los referidos Diputados, pero entendidos de que las Bases no los comprometían a otra cosa que a ocuparse exclusivamente en la Constitución, lo que en su concepto dejaba a salvo la independencia del Congreso.

Es así como el 10 de junio de 1842, en la sesión de apertura, el presidente Santa Anna hizo pública su inconformidad con el sistema federal, aludiendo que la multiplicación de los Estados independientes y soberanos era la perfecta ruina del país, y el presidente del Congreso, el diputado Juan José Espinoza de los Monteros, reivindicó en su contestación la soberanía de la asamblea, esto es, repudió el centralismo y se pronunció en favor de un sistema representativo, en el cual la soberanía y la voluntad del pueblo nacional era lo que debía de prevalecer en el sistema político mexicano.

Posteriormente, ante la discrepancia de ideales, se convocó a la formación de una comisión en la que se tratara de postular un nuevo proyecto de Constitución, destacando dentro de dicha comisión los diputados Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En efecto, el 26 de agosto de ese mismo año, se dio lectura en el Congreso al **proyecto de Constitución**,⁶⁶ así como el voto particular de los tres últimos diputados inmediatamente precitados.

Ambos proyectos coincidían en aceptar como forma de gobierno la de república popular representativa, pero exigían que se añadiera la palabra *federal*, situación que fue muy debatida dentro del Congreso, quedando al final de cuentas el texto original sin la citada palabra.

La actitud del Congreso, que revelaba la insumisión a la voluntad adversa al federalismo ya declarada por Santa Anna, orilló a éste a alejarse de la capital para dirigir y observar los acontecimientos sin la responsabilidad de jefe del Ejecutivo, con lo que el 26 de octubre del año en cita, tomó posesión de la presidencia el general D. Nicolás Bravo y Santa Anna se marchó a Manga de Clavo.

Así las cosas, la Comisión formuló el **3 de noviembre de 1842** un **nuevo proyecto de Constitución**, que se consideró una forma de transigir entre las posturas encontradas.

Lo más atacado de este último proyecto fue la prohibición del ejercicio público de religiones distintas a la católica, autorizando implícitamente el ejercicio privado de las mismas; que declaraba libre la enseñanza privada y que autorizaba la libertad de imprenta con la única limitación de los ataques directos al dogma y a la moral.

En esa tesitura, cabe decir que tanto el proyecto de mayoría de 25 de agosto de 1842, como el nuevo proyecto de Constitución de 3 de noviembre del mismo año, otorgaban la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para incoar leyes, lo que por técnica expositiva me permito transcribir:

⁶⁶ Proyecto de mayoría de 25 de agosto de 1842.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA

[...]

TÍTULO III

Poder Legislativo

[...]

De la formación de leyes

Artículo 63. *Corresponde la iniciativa de leyes:*

[...]

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.*

[...]

TÍTULO V

Del Poder Judicial

[...]

Corte Suprema de Justicia

[...]

Artículo 112. *Son atribuciones de la Corte de Justicia:*

[...]

VIII. *Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente.*

[...]"⁶⁷

"SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA

[...]

TÍTULO VIII

De la formación de las leyes

Artículo 53. *Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, y a las Asambleas departamentales*

⁶⁷ *Ibidem*, págs. 318, 330 y 331.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 cinco diputados, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asunto privativos a su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.

[...]

TÍTULO XIII Del Poder Judicial

[...]

Artículo 94. Son atribuciones de la Corte de Justicia:

[...]

VIII. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundada consultar sobre ellas al Congreso iniciando la declaración conveniente.

[...]

TÍTULO XIX De la Reforma

Artículo 152. Solamente las asambleas departamentales tienen la prerrogativa de iniciar reformas constitucionales y la Corte Suprema de Justicia la tendrá en lo relativo al Poder Judicial. Nunca se podrá proponer la abolición de esta Constitución, ni variar la forma de gobierno

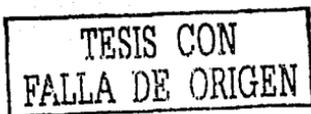
[...]”⁶⁸

Cabe hacer la observación de que dentro del proyecto de minoría de 25 de agosto de 1842, se suprimió la facultad de la Corte para iniciar leyes en lo relativo a la administración de justicia, lo cual era establecido en su numeral 40 que literalmente decía:

*“Toca la iniciativa de las leyes, al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados. Los Diputados tienen el derecho de hacer proposiciones”*⁶⁹

⁶⁸ *Ibidem*, págs. 384, 393, 394, 401 y 402.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 359.



Sin embargo, es de gran consideración para el presente trabajo, la situación de que la Suprema Corte de Justicia conservara la facultad de iniciar leyes en lo relativo a la administración de justicia, no obstante que la minoría conformada por el Congreso de 1842, pugnaba por la desaparición de la citada prerrogativa, aludiendo a que con ello se mantendría el control de los poderes y no se depositarían en ella las facultades concedidas constitucionalmente a otros poderes.

Luego entonces, siendo objeto de estudio, sobre si era conveniente que la Corte tuviera la facultad de incoar leyes dentro de la administración de justicia, se decidió que el segundo proyecto de 3 noviembre de 1842 debería de prevalecer, en atención a que conservaba tal derecho a la Corte y ésta era la única indicada para poder conocer sobre las necesidades imperantes de la administración de justicia en nuestro país.

2.4. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 12 DE JUNIO DE 1843

En México, a fines de diciembre de 1842, el Presidente de la República D. Nicolás Bravo, realizó la designación de ochenta notables personas que integrarían una Junta Nacional Legislativa, dado que se pugnaba por la elaboración de las bases orgánicas constitucionales. Varias de tales personas se negaron rotundamente a la aceptación del cargo conferido, quedando finalmente constituida por el general Valencia, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Manuel de la Peña y Peña y Simón de la Garza, fungiendo como presidente el primero de los nombrados.

Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

Así las cosas, el 8 de abril del mismo año, el proyecto de reformas constitucionales comenzó a ser discutido, y sus artículos casi siempre fueron aprobados por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución. Cabe mencionar aquí, que el diputado don José Fernando Ramírez no logró su intento para que en la Carta Magna de 1843 se atenuara el carácter centralista, por lo que tuvo que renunciar al cargo conferido.

En efecto, las Bases de Organización Política de la República Mexicana, nombre con el cual se le designó legalmente, fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 del mismo mes y año.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas - denominación con la que también se les conoce-, presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México, es decir, tales Bases dejaron de tener vigencia el 4 de agosto de 1846, en virtud de que en el país se generaron una serie de actos atentadores en contra del Ejecutivo, suscitándose en consecuencia en la Ciudadela, el pronunciamiento del general Mariano Salas y de Valentín Gómez Farfás, que denunciaba como traición a la independencia los proyectos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo de tal movimiento puso fin a la administración de Mariano Paredes y Arrlaga⁷⁰ y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

Dentro de las Bases Orgánicas de 1843, se establecía la necesidad imperante para que la Suprema Corte de Justicia siguiera teniendo la facultad constitucional de iniciativa de leyes en lo concerniente a la administración de justicia, lo cual fue establecido en los artículos 53, 54 y 118, que continuación me permito transcribir:

"Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas las materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Artículo 54. No podrán de dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asuntos privativos de su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.

Artículo 118. Son facultades de la corte Suprema de Justicia:

[...]

XIV. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente."⁷¹

No obstante todo lo expuesto anteriormente, esto es, lo que se refiere a los antecedentes relativos a la facultad para incoar leyes de la

⁷⁰ Paredes fue designado como Presidente de la República en 1846, después del triunfo de su pronunciamiento el 25 de septiembre de 1845 y del gobierno de José Joaquín Herrera (1844-1845).

⁷¹ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, págs. 413, 423 y 424

Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunas de nuestras diversas leyes fundamentales, no deja de ser atendible el aspecto de que en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 -siendo ésta última la que nos rige actualmente-, no se contempló tal derecho a nuestro máximo Tribunal de Justicia.

2.5. REFERENCIAS EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

Antes de finalizar con este capítulo, considero necesario hacer una breve alusión a la facultad de iniciar leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en algunos países latinoamericanos, con su respectiva denominación dependiendo del Estado en cita, de donde se desprende la posibilidad de que se faculte de nueva cuenta a nuestra Corte con esa prerrogativa.

A) BOLIVIA

En su numeral 71, segunda fracción, le atribuye la prerrogativa a su Corte Suprema de Justicia de presentar proyectos de ley en materia judicial y reforma de los códigos mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo.⁷²

⁷² <http://www.georgetown.edu/pdha/Constitutions/Bolivia/bol95.html>

B) COLOMBIA

En su artículo 156, dispone lo siguiente:

*"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 materias relacionadas con sus funciones".*⁷³

C) CUBA

En este Estado existe una disposición similar en la que se faculta a su Tribunal Supremo Popular para presentar iniciativas de ley, la cual es la siguiente:

"Artículo 88. La iniciativa de las leyes compete:

a) A los Diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;

b) Al Consejo de Estado;

c) Al Consejo de Ministros;

ch) A las comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular;

d) Al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las Direcciones Nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales;

*e) Al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia;*⁷⁴

f) A la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia;

*g) A los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos que tengan la condición de electores".*⁷⁵

⁷³ <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/colombia.html>

⁷⁴ Cfr. Artículos 120 y 121 de la Constitución de la República de Cuba.

⁷⁵ <http://www.exilio.com/CubaPLcy/1992Conf.html>

D) ECUADOR

La Constitución de este país dispone que la iniciativa para la presentación de un proyecto de ley corresponde a los Diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o diez legisladores; al Presidente de la República; a la Corte Suprema de Justicia, y a la Comisión de Legislación y Codificación (artículo 144).

Además dicha prerrogativa, aunque limitativa, también se le otorga al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo Electoral, al Contralor General del Estado y a los superintendentes, pues únicamente se tiene por cuanto a proyectos de ley en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas (numeral 145).⁷⁶

E) EL SALVADOR

En el artículo 133 de su Carta Magna se contempla:

"Tienen exclusivamente iniciativa de ley:

- 1. Los Diputados;*
- 2. El Presidente de la República por medio de sus Ministros;*
- 3. 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; y*
- 4. Los Consejos Municipales en materia de impuestos municipales".*⁷⁷

⁷⁶ <http://www.georgetown.edu/pulba/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

⁷⁷ <http://www.georgetown.edu/pulba/Constitutions/ElSal/el salvador.html>

F) GUATEMALA

La Constitución de este país, dispone en su artículo 174 lo siguiente:

"Artículo 174. Iniciativa de ley. 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 Electoral".⁷⁸

G) HONDURAS

Según lo dispuesto por el numeral 213 de su Ley Fundamental, la Corte Suprema de Justicia tiene derecho a incoar leyes en asuntos de su competencia, el cual señala lo siguiente:

"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".⁷⁹

H) NICARAGUA

También contempla la facultad en cuestión en su Constitución, concretamente en el artículo 140, que dispone lo siguiente:

"Tienen iniciativa de ley:

- 1. Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.**
- 2. El Presidente de la República.**

⁷⁸ <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/avate/guate93.html>

⁷⁹ <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/honduras/honduras.html>

3. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los consejos regionales autónomos y los consejos municipales, en materias propias de su competencia.

4. Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos".⁸⁰

I) PANAMÁ

La Constitución de Panamá contempla la posibilidad de que su Suprema Corte de Justicia conozca de leyes, según el numeral 159, que indica:

"Las leyes serán propuestas:

a) Cuando sean orgánicas:

1. Por Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa.

2. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.

3. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.

a) Cuando sean ordinarias, por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado o los Presidentes de los Consejos Provinciales, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete y del Consejo Provincial respectivamente.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Legislativa. En el caso de los Presidentes de los Consejos Provinciales, los mismos tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por éstos. Las leyes orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.

⁸⁰ <http://www.georgetown.edu/pdha/Constitutions/Nica/nica95.html>

Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Legisladores asistentes a las sesiones correspondientes".⁸¹

J) PARAGUAY

Este país contempla dentro de su ordenamiento fundamental la facultad que venimos comentando, ello atento a lo dispuesto por el diverso artículo 203 que reza:

"Artículo 203. DEL ORIGEN Y DE LA INICIATIVA.

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuestas de sus miembros; a proposición del Poder Ejecutivo; a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia, en los caos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley.

Las excepciones en cuanto al origen de las leyes a favor de una u otra Cámara o del Poder Ejecutivo son, en exclusividad, las establecidas expresamente en esta Constitución.

Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos".⁸²

K) PERÚ

Dispone el artículo 107 de su Carta Magna lo siguiente:

"El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que le son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a la ley".⁸³

⁸¹ <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Panama/panama1994.html>

⁸² <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>

⁸³ <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Peru/peru.html>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

L) REPÚBLICA DOMINICANA

En el caso específico de este país, su Constitución en el artículo 38 dispone:

"Artículo 38. Tienen derechos a iniciativa en la formación de las leyes:

- a. a. Los Senadores y los Diputados.
- b. b. El Presidente de la República.
- c. c. La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales.
- d. d. La Junta Central Electoral en asuntos electorales.

Párrafo. El que ejerza ese derecho podrá sostener su moción en la otra Cámara, si es el caso del inciso a) de este artículo, y en ambas Cámaras mediante representante si se trata de cualquiera de los otros tres casos".⁸⁴

M) VENEZUELA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La facultad de iniciar leyes a su Corte Suprema de Justicia se encuentra en el numeral 204 de su Ley Fundamental, que reza:

"La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.

⁸⁴ <http://www.georgetown.edu/pdha/Constitutions/DomRep/dominicanrepublic.html>

7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente.

8. Al Consejo Legislativo estadual, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

9. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial; y

10. A un número no menor de 20,000 electores, identificados de acuerdo con la ley".⁸⁵

Como pudimos observar, en trece países de nuestra hermana América Hispana, se dispone la facultad de incoar leyes -dependiendo de la denominación que le otorgue cada Estado- a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero bajo muy distintos condicionamientos, esto es, ya sea en las materias relacionadas con sus funciones; o en las relativas a la administración de justicia; en cuestiones relativas al propio órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, o a la jurisdicción y competencia de los tribunales; bien cuando se trate de la expedición o reformas de los códigos nacionales; o en las materias que le son propias; o finalmente, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.

En consecuencia, finalizando con este capítulo, cabe hacer notar, que pervive en nuestro antecedente y en los de las Constituciones citadas, un elemento llamativo, que se trata de una facultad restringida de nuestros supremos tribunales para iniciar leyes, pues dicho derecho se les otorga únicamente en cuestiones propias de las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas.

⁸⁵ <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 3
LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS
EN MÉXICO

CAPÍTULO 3

LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS EN MÉXICO

SUMARIO. 3.1. *Análisis del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
3.2. *Al Presidente de la República.* 3.3. *A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.* 3.4. *A las legislaturas de los Estados.*

3.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 71 constitucional se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a uno de sus actos: **la iniciativa**, a través de la cual, se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos. Asimismo, este artículo de nuestra Carta Magna determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.

En efecto, el primer párrafo del numeral en comento, otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión individualmente considerados, así como a las legislaturas de los Estados. Mientras el segundo párrafo del artículo 71 constitucional, en relación con el inciso h) del numeral 72 de la Constitución, establece como trámite, por un lado, que las iniciativas del Presidente de la República, de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legislaturas de los Estados, así como de las diputaciones de los mismos, podrán ser presentadas ante cualquiera de la Cámaras del Congreso de la Unión, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, en este caso, la iniciativa necesariamente tendrá que ser presentada ante la Cámara de Diputados. Posteriormente, las iniciativas pasarán a la comisión que corresponda, de acuerdo con la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen;⁸⁶ y por otro, que uno o varios diputados o senadores tendrán que presentar sus iniciativas ante sus respectivas Cámaras. Posteriormente, las iniciativas pasarán también a la comisión que corresponda, para su estudio y dictamen.

⁸⁶ La palabra dictamen tiene su origen en el vocablo latino "dictamen" que significa opinión, parecer, juicio, acerca de alguna cosa que emite alguna persona o corporación.

En nuestra práctica parlamentaria, por Dictamen se comprende todo documento preparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión Dictaminadora o de una Comisión Mixta o Conjunta mediante el cual, dicho órgano legislativo, produce y presenta un informe razonado dirigido a la Mesa Directiva para que lo someta a la consideración del Pleno de la Asamblea. En dicho informe se deben dar a conocer y relacionar los puntos de vista, resultados o conclusiones a los que haya llegado la comisión, producto del análisis colectivo y consensado en que concluyan sus miembros.

El Dictamen, como acto legislativo constitutivo, puede ser analizado tanto desde el punto de vista formal como desde el material.

Formalmente es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo, y que es expedido por un órgano del Congreso (Comisión o Comisiones Unidas Mixtas de una o de ambas Cámaras), declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y, por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar la inviabilidad técnico y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento.

Materialmente, es la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio y resolución, por mandato de la Asamblea Plenaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esa tesitura, podemos decir de manera general, que lo establecido en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sigue un patrón en la mayoría de las Constituciones contemporáneas, todas, como resulta hasta cierto punto obvio, reconocen la facultad de iniciativa legislativa al propio Congreso o Poder Legislativo, pues es el órgano expresamente creado para tal fin. Además, la gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas y europeas, facultan al Ejecutivo, o al primer ministro, en el caso de Francia, para poder enviar iniciativas.

Sin embargo, el precepto constitucional que venimos comentando, consagra una diferencia fundamental en la tramitación entre las iniciativas del Presidente de la República, de las legislaturas de los Estados y de las diputaciones por una parte, y la de los diputados y senadores que no forman diputación, por la otra, pues las primeras pasarán desde luego a Comisión, y las segundas se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

En ese mismo orden de ideas, cabe señalar, que el maestro Felipe Tena Ramírez, sostiene que la facultad de iniciar leyes está limitada al órgano público, toda vez que, "la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país";⁸⁷ lo que significa, como ya se mencionó, que son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes: el Legislativo y el Ejecutivo.

Ahora bien, siguiendo los principios rectores del Constituyente de 1917, para entender mejor lo antes expuesto, debe tenerse presente

⁸⁷ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, pág. 285.

que existe un proceso de carácter legislativo, el cual define el maestro Leonel Pereznielo, "como el conjunto de actos encaminados a la creación de la ley",⁸⁸ o bien, desde mi particular punto de vista, como el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley. Dicho procedimiento se divide en las siguientes etapas:

1. Iniciativa.
2. Discusión.
3. Aprobación.
4. Sanción.
 - Promulgación.
 - Veto.
5. Publicación.
6. Iniciación de vigencia.

Dichas etapas por su importancia en el proceso legislativo, podemos decir, de manera breve y concreta, que significan lo siguiente:

1. Iniciativa. Es el acto por el que se pone a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto presentado por cualquiera de los órganos señalados en el artículo 71 constitucional, los cuales ya fueron precisados en párrafos anteriores.

Para el maestro Eduardo García Máynez, la etapa de iniciativa la define como "el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley".⁸⁹

Debe destacarse que esta fase tiene un procedimiento previo, el

⁸⁸ Leonel Pereznielo Castro y Abel Ledesma Mondragón. *Introducción al Estudio del Derecho*, pág. 125.

⁸⁹ Eduardo García Máynez. *Introducción al estudio del derecho*, pág. 54.

que el órgano competente de la iniciativa, al analizar ésta, toma en consideración la necesidad y el reclamo social, observando además la oportunidad política y conveniencia de su reglamentación, para decidir, finalmente sobre su normatividad, evitando contradicciones con cualquier otra ley secundaria y, fundamentalmente respetando la Constitución, esto es, sólo así podrá plantearse como iniciativa de ley o decreto.

2. Discusión. Es el acto por el que las Cámaras examinan y reflexionan sobre un proyecto de ley o decreto, para decidir si lo aprueban o lo rechazan.

El maestro García Máynez, la define como "el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas".⁹⁰

Cabe puntualizar que dentro de nuestra Carta Magna, específicamente en el artículo 72, en relación con la etapa de discusión, el Constituyente de 1917, dispuso que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose lo previsto en el reglamento de debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Dentro del inmediatamente precitado precepto constitucional, en el inciso h), se ha establecido además, que la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

⁹⁰ *Loc. cit.*

Es decir, en todos los proyectos de iniciativa, tratándose de las materias citadas, deben someterse primeramente a la Cámara de Diputados, que se le denomina Cámara de origen⁹¹ y a la Senadora como revisora.

3. Aprobación. Es el acto por el que las Cámaras consienten o consideran adecuado, en todo o en parte, un proyecto de ley.

4. Sanción. Es el acto dentro del procedimiento legislativo, por el que el Ejecutivo aprueba o rechaza la creación de la ley, ya sea promulgando o vetando el proyecto proveniente del Congreso de la Unión.

Luego entonces, habrá promulgación de una ley, cuando hay sanción positiva del Ejecutivo al proyecto de ley que le envía el Congreso y por el que se corresponsabiliza del mismo; y se dará el veto, cuando el Presidente de la República, mediante las observaciones respectivas, objeta en todo o en parte, el proyecto de ley o decreto que para su sanción le envía el Congreso; el veto es la sanción negativa o rechazo del proyecto de ley o decreto.

5. Publicación. Esta etapa constituye la parte medular del proceso legislativo, dado que, a través de ésta, se da a conocer al gobernado sobre el resultado del trabajo legislativo, determinado en una ley o decreto. En otras palabras, la publicación es la notificación jurídica para la Nación de un dispositivo legal.

Dicha publicación se hace en el muy conocido Diario Oficial de la Federación, sin omitir mencionar los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados, en los que se publican únicamente las leyes de carácter local.

⁹¹ La Cámara de origen es la que se recibe la iniciativa de ley.

Luego entonces, la publicación de una ley consiste en la inserción en el Diario Oficial del Estado de la ley promulgada para conocimiento de los obligados a su cumplimiento o aplicación.

No obsta a las anteriores consideraciones, la circunstancia de que muchos autores confunden u homologan los actos de promulgación y publicación de una ley, haciendo alusión que la promulgación de la ley se hará por la publicación. Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez en su obra intitulada *Derecho constitucional mexicano*, señala lo siguiente:

"Promulgar (*pro vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En ese sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto del otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos".⁹²

⁹² Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, pág. 461 y 462.

Por su parte, el maestro Martínez de la Serna, define como promulgación: "la publicación solemne que en la práctica mexicana se ha hecho de la Constitución, más promulgar y publicar son un sólo concepto".⁹³

En lo personal consideramos, como ya lo hemos expuesto, que ambas actuaciones son totalmente distintas, y por tanto adoptamos como criterio apropiado para darle el significado jurídico a los conceptos de promulgación y publicación la expresada por el ilustre constitucionalista Felipe Tena Ramírez, toda vez que nos refiere qué debemos entender por cada concepto y no confundirlo, además realiza un estudio profundo sobre los significados antes citados y encierra en el criterio jurídico un aspecto de claridad, situación que otros autores no hacen, aunado a que la significación que hace el autor inmediatamente precitado, encierra el verdadero sentido de lo que el Constituyente de 1917 quiso dar a entender al legislar el artículo 72 constitucional.

Así las cosas y antes de finalizar con la breve explicación de cada una de las etapas que conforman el proceso legislativo en nuestro país y a fin de explicar y entender mejor dicho proceso, cabe hacer mención que la regulación de la "discusión", "aprobación", "sanción" y "publicación", tiene su fundamento legal en el numeral 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹⁴ el cual a manera esquemática y ejemplificativa establece lo siguiente:

⁹³ Juan Antonio Martínez de la Serna. *Derecho constitucional*, pág. 7.

⁹⁴ "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales;

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes;

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar 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;

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

	CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	RESULTADO	PODER EJECUTIVO
Primer caso: artículo 72, inciso a), constitucional.	Aprueba.	Aprueba.	Pasa al Ejecutivo.	Publica.
Segundo caso: artículo 72, inciso d), constitucional.	Aprueba. Aprueba nuevamente por mayoría absoluta de miembros presentes.	Rechaza totalmente. Desecha nuevamente.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutido nuevamente. El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo	
Tercer caso: artículo 72, inciso d), constitucional.	Aprueba. Aprueba nuevamente por mayoría absoluta de miembros presentes.	Rechaza totalmente. Aprueba con la misma mayoría.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutido nuevamente. Pasa al Ejecutivo.	Publica.
Cuarto caso: artículo 72, inciso e),	Aprueba.	Desecha en parte, reforma o adiciona.	Vuelve a la Cámara de origen para la	

lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacérsela al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

constitucional.	Aprueba la mayoría absoluta de los votos presentes la supresión, reformas o adiciones.		discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. Pasa al Ejecutivo.	Publica.
Quinto caso: artículo 72, inciso e), constitucional.	Aprueba. Rechaza la mayoría absoluta de los miembros presentes supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona. La mayoría absoluta insiste en las supresiones, adiciones o reformas.	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.	
Sexto caso: artículo 72, inciso e), constitucional.	Aprueba. Rechaza la mayoría absoluta de los miembros presentes supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona. Rechaza la mayoría absoluta de los miembros presentes supresión, reformas o adiciones.	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. El proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras pasa al Ejecutivo.	Publica.
Séptimo caso: artículo 72, inciso g), constitucional.	Rechaza.		No puede volver a presentarse en las sesiones del año.	

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO.

	CÁMARA DE ORIGEN	CÁMARA REVISORA	PODER EJECUTIVO	RESULTADO
Único caso: artículo 72, inciso c), constitucional.	Aprueba.	Aprueba.	Desecha todo o en parte.	Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones.
	Insiste en su proyecto por mayoría calificada de las dos terceras partes de votos.	Insisten las mismas dos terceras partes de votos.	Promulga la ley o decreto.	

6. Iniciación de vigencia. Por ésta se entiende el momento en que una ley comienza a obligar. En nuestro derecho, hay dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sincrónico y el sucesivo. Consiste el primero en señalar para todos una misma fecha en que la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general comenzará a regir, con tal que su publicación haya sido anterior (arábigo 4º del Código Civil para el Distrito Federal).⁹⁵

Por el contrario, el sistema sucesivo consiste en que, la ley, reglamento, circular o cualquiera otra disposición de observancia general, obligará y surtirá sus efectos en los gobernados tres días después de su publicación en el periódico oficial; y en los lugares distintos de su publicación, se requiere que transcurra, además de dicho lapso de tiempo, un día más por cada cuarenta kilómetros de

⁹⁵ "Artículo 4º. 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".

distancia o fracción que exceda de la mitad. (Numeral 3º del Código Civil para el Distrito Federal).⁹⁶

Dentro del sistema sucesivo tenemos la llamada *vacatio legis*, la cual es el lapso de tiempo comprendido entre la publicación de una ley y el momento en que ésta inicia su vigencia. En este sistema, debe entenderse, que la *vacatio legis* nunca debe ser demasiado breve, pues es necesario conceder a los destinatarios de la ley el plazo suficiente para que puedan conocerla y adaptarse a las nuevas disposiciones. Cuanto más importantes y más amplias sean las disposiciones, la *vacatio legis* deberá ser más prolongada.

No obstante lo anterior, considero que el sistema sucesivo en la actualidad es obsoleto, por lo que se propone su abrogación dentro del Código Civil vigente, dejando subsistente el sistema de iniciación sincrónico, pero adaptándolo a las exigencias de nuestra época y a las peculiaridades del territorio nacional.

Lo anterior se considera así, en virtud de que se ha observado con razón que el sistema de iniciación sucesiva ofrece múltiples dificultades, como la de decidir cuál vía de comunicación se tomará en cuenta para hacer el computo que marca el referido artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal, sin soslayar, que las modernas comunicaciones hacen anacrónico dicho sistema.

Siguiendo con el análisis del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resalta otra cuestión

⁹⁶ "Artículo 3º. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo

esencial, que es la de precisar los términos de ley y decreto mencionados por este precepto constitucional.

En efecto, el artículo 70 constitucional establece que: "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto [...]"; sin embargo, no establece cuál es la diferencia entre ambos tipos de resoluciones. La Constitución de 1857 incurrió en la misma omisión. La expresión comentada es una transcripción del artículo 43 de la Tercera Ley de la Constitución centralista de 1836, empero, este artículo sí hizo la citada diferencia, en los términos siguientes:

"Artículo 43. Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".⁹⁷

Esta distinción es igualmente válida en la actualidad.

Al respecto, el maestro Rafael de Pina Vara en su muy conocido *Diccionario de derecho*, ha definido los conceptos en cuestión de la siguiente manera:

"Decreto. Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes".⁹⁸

"Ley. Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

⁹⁷ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, pág. 218.

⁹⁸ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de derecho*, pág. 217.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los caracteres que se atribuyen a la ley son: la generalidad, la obligatoriedad y la irretroactividad.

1) La generalidad de la ley es una característica esencial de la norma jurídica. Generalidad equivale a aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado.

2) La ley debe cumplirse necesariamente. El carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento.

3) Las leyes disponen para el porvenir. El pasado no es objeto de la actividad del legislador, sino del historiador. Este principio es admitido como general; pero tiene sus excepciones.⁹⁹

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que la ley es permanentemente "el producto o efecto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan normas de observancia general, abstracta e impersonal",¹⁰⁰ y que el decreto "es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido".¹⁰¹

Como hemos visto, la doctrina distingue entre la ley que considera como una disposición de carácter general, abstracta, obligatoria e impersonal, y el decreto que conceptúa como un acto

⁹⁹ *Ibidem*, págs. 355 y 356.

¹⁰⁰ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, T. D-II, Pág. 998.

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

particular. Empero, el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes, verbigracia: los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos, a los que crean situaciones jurídicas concretas.

Así las cosas, en nuestro concepto, hacemos énfasis en que es necesario hacer la distinción entre decreto y ley, ambos términos mencionados tanto en el artículo 70 como en el 71 de la Constitución General de la República, a fin de no continuar con la omisión que prevalece en nuestra Carta Magna desde la Constitución de 1857 y para poder tener claros ambos conceptos y no generar un estado de inseguridad jurídica.

Para tal efecto y con la finalidad de precisar lo dispuesto por el numeral constitucional en comento, podemos decir que la palabra "iniciativa" unida al término "ley", significa, el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados, teniendo como características la ley que resulte de la discusión, aprobación, sanción y publicación de dicho proyecto la de ser general, abstracta, imperativa u obligatoria y dictada por el Congreso, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

Por su parte, la palabra "iniciativa" unida al término "decreto" significa, el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

determinados lugares, tiempos, corporaciones, establecimientos o personas, como por ejemplo, las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.¹⁰²

En términos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la iniciativa de ley es la facultad de proponer un proyecto de ley o decreto para que sea discutido, aprobado y expedido.¹⁰³

En tal tesitura, se puede desprender que es necesario que exista un verdadero concepto de lo que debemos entender por ley y decreto y no quedarnos con los significados que dan diversos autores, dado que lo que debe prevalecer en nuestro Derecho constitucional, es la seguridad jurídica de los gobernados a través de un estricto marco jurídico.

En ese orden de ideas, se propone dentro de este trabajo, la adición al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para quedar como sigue:

ACTUAL.

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y

¹⁰² Cfr. Artículo 43 de la Ley Tercera de la Constitución de 1836 cit. por Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, pág. 218.

¹⁰³ Tesis de jurisprudencia número P.J.J. 68/99, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 555 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Novena Época, cuyo rubro reza: "**DISTRITO FEDERAL. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 60, INCISO S), DE SU CÓDIGO ELECTORAL LE OTORGA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD PARA PRESENTAR PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL, NO SIGNIFICA QUE TENGA DERECHO DE INICIAR LEYES, POR LO QUE NO CONTRAVIENE EL MANDATO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.**"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)'.

El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

PROPUESTA.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Entendiendo por la primera, como la resolución que verse sobre alguna materia de interés común, a través de la cual, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; y por la segunda, aquella resolución que se refiera a determinados lugares, tiempos, corporaciones, establecimientos o personas.

Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Por último, es notable la estrecha relación que existe entre el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

artículo 71 constitucional con los diversos numerales 65¹⁰⁴ y 66,¹⁰⁵ también de la Constitución General de la República, pues estos últimos establecen que en los dos periodos de sesiones podrán tratarse tanto el estudio, discusión, así como la votación de las iniciativas de ley que se presentasen, es decir, en la actualidad, el Congreso sesiona ordinariamente, en su primer periodo, que va del 1º de septiembre sin prolongarse hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, ya que en ese supuesto dicho periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y, en su segundo periodo que comprende del 15 de marzo no más allá del 30 de abril.

Asimismo, el artículo 71 se relaciona con los siguientes artículos constitucionales: 49, pues de él nacen los Poderes que tienen derecho de iniciar leyes; 50, en razón de que señala quién es el depositario del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos y cómo se divide éste; 70, ya que determina las formalidades que deberán cumplirse para la validez de una ley o decreto, como es la obligación de comunicarlos al Ejecutivo, la firma de los presidentes de ambas

¹⁰⁴ "Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica".

¹⁰⁵ "Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cámaras y la de un secretario de cada una de ellas, así como la fórmula para su promulgación, excepto cuando se trate de la ley que expida el Congreso para regular su estructura y funcionamiento internos, ya que ésta no podrá ser vetada ni promulgada por el Presidente de la República, es decir, que esta actividad legislativa del Congreso General, tendrá carácter de ley sin cumplir determinadas formalidades para su validez, como por ejemplo su promulgación por parte del titular del Ejecutivo; 72, en virtud de que establece la tramitación requerida para la formulación de leyes o decretos; 73, pues se refiere a las facultades del Congreso de la Unión y, 89, fracciones I y XX, en razón de que allende a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dentro del cual se destacan las de iniciar, promulgar y ejecutar leyes.

3.2. AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 en su artículo 71, fracción I, le otorgó al Ejecutivo la citada facultad, en realidad no es un derecho igualitario respecto de quienes tienen también esa facultad, ya que en la práctica legislativa, se determina que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, se deben estudiar antes que otras iniciativas, resultando con ello, una práctica inequitativa a la formación de leyes.

En efecto, el Presidente de la República es quien goza de un mayor y mejor campo de acción en la primera etapa del proceso legislativo, lo cual es notoriamente evidente, pues lo puede hacer

indistintamente ante cualquiera de las Cámaras (pasando desde luego a Comisión), siempre y cuando no sean de las reservadas exclusivamente a la Cámara de Diputados;¹⁰⁶ ante la Comisión Permanente,¹⁰⁷ y ante el mismo Congreso actuando en asamblea única. Su acción puede comprender casi todas las materias y además es el único que, por virtud de texto expreso, lo puede hacer en lo que se refiere a materias hacendarias (artículo 74, fracción IV, constitucional);¹⁰⁸ suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias (numeral 29 de nuestra Carta Magna);¹⁰⁹

¹⁰⁶ Proyectos de iniciativa sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas (numeral 72, inciso h) de nuestra Carta Magna).

¹⁰⁷ La Comisión Permanente es el órgano encargado de atender a las cuestiones urgentes en los recesos del Congreso de la Unión, la cual estará compuesta por treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán Diputados y dieciocho Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras a la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones (artículo 78 constitucional).

¹⁰⁸ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

[...]

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

[...]

¹⁰⁹ "Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nombramientos (arábigo número 89, fracciones III, IV, y XVIII de la Ley fundamental),¹¹⁰ uso de la guardia nacional (artículos 89, fracción VII y 76, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);¹¹¹ tratados y convenciones (numerales 89, fracción X y 76, fracción I, ambos de nuestra Carta Magna);¹¹² licencias y permisos para

suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

¹¹⁰ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

[...]

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

[...]"

¹¹¹ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

[...]"

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

IV: Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

[...]"

¹¹² "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales;

[...]"

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado.

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

salir de territorio nacional (precepto constitucional 88);¹¹³ salidas de tropas nacionales del territorio nacional y permisos para que pasen tropas extranjeras por él o para que escuadras ajenas se estacionen en puertos nacionales (arábigo 76, fracción III de la Constitución General de la República);¹¹⁴ licencias y renunciaciones de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (numerales 89, fracción XVIII y 76, fracción VIII, ambos de la Ley fundamental de nuestro país);¹¹⁵ declaración de guerra (dispositivos jurídicos números 89, fracción VIII y 73, fracción XII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);¹¹⁶ corresponde también al Presidente, al igual que

correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

[...].

¹¹³ "Artículo 88. El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso".

¹¹⁴ "Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

III. Autorizarlo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

[...]"

¹¹⁵ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del Senado;

[...]"

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

[...]"

¹¹⁶ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a los Senadores y particulares, iniciar el trámite correspondiente cuando han desaparecido todos los poderes de un estado (artículo 76, fracción V, constitucional).¹¹⁷

La amplitud de las facultades del titular del Poder Ejecutivo se debe a muchas razones: el sistema presidencialista por el que se inclinó el Constituyente de 1917, el liderazgo natural que en él existe, la general debilidad y apatía de los legisladores y el fuerte y especializado personal y cuerpo de apoyo que tiene a su disposición.

Asimismo podemos mencionar que, independientemente a lo antes expuesto, el Presidente de la República goza de un tributo especial de notable importancia, al cual podríamos denominar como "la facultad de insinuar", la cual la ejerce mediante el informe presidencial que rinde anualmente ante el Congreso de la Unión, los diferentes mensajes políticos que emite y las declaraciones que hace, pues aunque lo dicho en tales informes, mensajes o declaraciones no lo inicia formal y directamente en alguna de las Cámaras del Poder

[...]"

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

[...]"

¹¹⁷ "Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta o terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

[...]"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Legislativo Federal, lo hace a través de esos actos, pues finalmente su voluntad se traduce en ley.

Por último, cabe puntualizar que atendiendo a la primera fracción del precepto constitucional en comento, la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es regla general y constante, ya que no la pueden ejercitar los Secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos, ni ningún otro funcionario que dependa de él, además las intervenciones de éstos en el proceso legislativo, son simples informes que no pueden ser calificados como iniciativas, pues dicha participación únicamente se les solicita, por cualquiera de las Cámaras, cuando se está discutiendo una ley o decreto concerniente a sus respectivos ramos o actividades, con la finalidad de hacer un trabajo legislativo mayormente apegado a la realidad social, económica y política que impera, en ese momento, en nuestro país.¹¹⁸

3.3. A LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNIÓN

Dentro de este punto, cabe hacer primeramente un principal estudio de una cuestión no clara y precisa dentro de la Constitución Federal, toda vez que en el último párrafo del artículo 71 constitucional se establece lo siguiente.

"Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las

¹¹⁸ Artículo 93, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates".

La cuestión planteada se trata de que el párrafo mencionado del antedicho precepto constitucional, dispone que las iniciativas que presenten los diputados o senadores al Congreso de la Unión, se constreñirán a lo establecido en el Reglamento de Debates, cuando en realidad dicho ordenamiento como tal no existe, pues las únicas legislaciones por las cuales se rige el Congreso de la Unión, así como la Cámara de Diputados y la de Senadores, son:

- a) La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer ordenamiento referido, trata lo concerniente a la estructura orgánica del Congreso de la Unión y sus respectivas atribuciones; mientras que el segundo, establece la forma y procedimiento que se debe seguir en la formación de leyes.

Por otro lado, la facultad de iniciar leyes o decretos que corresponde a los Diputados y Senadores también es amplia; no lo es tanto como la que goza el Presidente de la República, pero lo pueden hacer también respecto de toda materia con excepción de aquéllas que en forma privativa corresponden al Ejecutivo.

No obstante lo anterior, los legisladores tienen la exclusividad de presentar el proyecto de *Ley Orgánica del Congreso* y sus modificaciones (artículo 70 constitucional), pues aunque no existe texto expreso que así lo disponga, eso se desprende de la naturaleza del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

principio de división de poderes¹¹⁹ y de la prevención que dispone que la ley respectiva no requiere promulgación del Presidente ni es factible que sea vetada.

Finalmente, resulta imprescindible dejar presente, cuáles son las Comisiones que se integran en el Poder Legislativo Federal, dado que se reitera con mucha frecuencia sobre éstas.

En ese orden de ideas, podemos decir que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno de cada una de las Cámaras, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal tesitura, cada una de las Cámaras cuenta con determinado tipo de Comisiones, a saber:

- Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. Éstas se mantienen de legislatura a legislatura.

- Jurisdiccionales: intervienen en los términos de ley, en los procedimientos de servidores públicos.

- De investigación: son las que se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

Son Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social;

¹¹⁹ En la actualidad división de funciones o colaboración de poderes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fortalecimiento del Federalismo; Gobernación y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud, Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo, y Vivienda.

Son Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores: Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Asuntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social, y Turismo.

Cada Cámara puede aumentar o disminuir el número de las Comisiones o subdividir las en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

De igual forma, se pueden crear Comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común, o bien, con apego a la Constitución y a las leyes, se pueden nombrar Comisiones con carácter transitorio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con la finalidad de conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.¹²⁰

3.4. A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

La facultad que se confiere a las legislaturas de los Estados, dentro del artículo 71, fracción III, de nuestro ordenamiento fundamental, es notable que no trasciende dentro del proceso legislativo, toda vez, que como se puede inferir, en las Constituciones de los Estados de la República Mexicana, se establece la facultad de iniciar leyes dentro de su órbita de competencias; sin embargo, dicha facultad es de gran relevancia y de estudio, ya que cuando una legislatura local presenta un proyecto de ley ante el Congreso de la Unión, previamente debe ser aprobado y discutido el mismo a nivel local, por lo que toca a esa etapa es suficiente para considerarlo válido el que sea consentido por la mayoría del quórum, para que el órgano legislativo federal lo considere apto de ser admitido como una auténtica iniciativa.

Por virtud del derecho de iniciativa que gozan las legislaturas de los Estados, cuando menos teóricamente, están en posibilidad de neutralizar la acción centralizante de los Poderes Federales; pueden proponer medidas que tanto a nivel fundamental como secundario, fortalezcan a los Poderes Locales. Su facultad, con las salvedades anotadas, también es general. En algunos casos es exclusivo, como en

¹²⁰ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 39, 41, 85, 86, 87, 88, 90, 95.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los proyectos de iniciativa de ley o decreto referentes a establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente o buques de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera y la solicitud de protección a los Poderes de la Unión.¹²¹ También lo hacen en los casos previstos en los artículos 73, fracción IV, y 76, fracción VI, constitucionales, los cuales se refieren en esencia, al arreglo definitivo de los límites territoriales de los Estados y a la resolución de cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante conflicto de armas.

La iniciativa de las legislaturas de los Estados se presenta ante el Congreso de la Unión, bien en la Cámara de Diputados, bien en la Cámara de Senadores, atendiendo a lo establecido por el artículo 72 de nuestra Carta Magna. Dicha iniciativa pasa desde luego a Comisión.

Por último, es necesario precisar la multimencionada frase "o por las diputaciones de los mismos", el cual aparece en la parte media del último párrafo del numeral en comento y que ningún precepto constitucional o reglamentario lo define. Así, y con apoyo en la interpretación del artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, una diputación de un Estado está conformada por un Diputado de la legislatura de determinada Entidad Federativa, o bien, por un grupo de Diputados de dicha legislatura, ya que la totalidad de dichos

¹²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, numerales 118 y 119, primer párrafo.

representantes electos popularmente, es lo que comúnmente denominamos como legislatura local o Congreso del Estado.

Después de haber hecho un breve análisis del primer acto del procedimiento legislativo en nuestro país, previsto por el arábigo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo resta exponer el objeto del presente trabajo, mismo que consiste en la propuesta de otorgar la facultad de incoar leyes o decretos a nuestro máximo tribunal de justicia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de lo que nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4
FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO A
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN

CAPÍTULO 4
FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO A
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN

SUMARIO. 4.1. Propuesta de adición y reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4.2. Creación de la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Inicialivas de Ley o Decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4.3. Integración y funcionamiento de la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Inicialivas de Ley o Decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.1. PROPUESTA DE ADICIÓN Y REFORMA AL
ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Una vez expuesto lo precedente, esto es, lo referente a la muy conocida "división de poderes", que en opinión de la sustentante es más bien una colaboración de funciones; los antecedentes constitucionales mexicanos de la facultad que tratamos de atribuirle a nuestro Máximo Tribunal de Justicia y el análisis al arábigo de nuestra Carta Magna que proponemos adicionar y sobre todo, la convicción de que ya es hora de que el Poder Judicial de la Federación deje de ser ajeno a dicha colaboración de funciones que se da en nuestro país otorgándole una digna y efectiva participación en ella, loca en este

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

momento exponer lo que motivó en forma preponderante a la sustentante a la elaboración de este modesto trabajo de investigación.

Así pues, queda perfectamente claro que en la actualidad, de acuerdo con el artículo 71 constitucional, la facultad para iniciar leyes o decretos en el ámbito federal compete a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados, o sea: a los legisladores, y como excepción constitucionalmente reconocida y aceptada se encuentra también otorgada esa facultad, por el mencionado precepto fundamental, al Presidente de la República, a quien además de esa atribución tan importante, se le reconoce en el artículo 72 no sólo hacer observaciones, sino que, de acuerdo con el inciso c) del referido numeral, también el de *desechar* en todo o en parte lo que el mismo inciso califica de *proyecto*, entendiéndose con esto, que nuestra propia Constitución afirma que los mandatos del Poder Legislativo son solamente eso: **proyectos de ley o decreto**, y que sólo llegarán a ser instrumentos acabados si el Presidente de la República no los objeta, y si lo hiciera, con este rechazo obliga al Poder Legislativo Federal a volverlo a analizar y a aprobarlo mediante una votación especial de mayoría calificada (dos terceras partes del número total de votos emitidos), y si ésta votación no se diere, el Presidente de la República habrá vetado en definitiva la ley o decreto propuesto.

Lo anterior significa, de conformidad con el inciso j) del artículo 72 constitucional, que sólo son soberanos para legislar el Congreso y sus Cámaras, y que no están sujetos a supervisión del Ejecutivo Federal, en aquellas resoluciones que emitan cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral -que ya no tienen- o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a alguno de los altos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionarios de la Federación por delitos oficiales; o cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión expida convocatoria a sesiones extraordinarias. Asimismo, como se dijo en el capítulo anterior, cuando se emita la ley que regule la estructura y funcionamiento internos del Congreso de la Unión en términos del artículo 70 de la ley fundamental.

Así las cosas, considero que en realidad la razón por la cual se otorga al Ejecutivo facultad para proponer al Congreso Federal la expedición de leyes o decretos, es supuestamente para que administre debida y cabalmente al país, pues según es él quien tiene contacto directo con las necesidades públicas y en consecuencia puede proponer normas conducentes a lograr las metas y cumplir con las obligaciones que constitucionalmente se le atribuyen. Sin embargo, cabe señalar que, de acuerdo a lo reseñado respecto de su función en el proceso legislativo reconocida constitucionalmente por el citado arábigo 72, hay una alta comprensión de una intromisión de un Poder en ejercicio de las actividades exclusivas de otro Poder, pues tiene la facultad de vetar un proyecto de ley o decreto discutido ya por las Cámaras (de origen y revisora), cuestión que es muy distinta a la diversa facultad de iniciar una ley o decreto, y que a la fecha no conozco más opiniones en contra que las de los Diputados integrantes de la LVII Legislatura Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la del exsenador Víctor Mancilla Shaffer, la del ministro Juventino V. Castro y Castro y la del maestro y juez de distrito, Joel Carranco Zúñiga.

En tal tesitura, considero que teniendo el derecho de iniciativa el Poder Ejecutivo a través de su titular, el Presidente de la República, no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existe razón de equidad entre los Poderes de la Unión para que el Judicial no lo tenga a través de su primer representante que lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo si es el Poder Judicial quien atesora una experiencia inigualable en los problemas de impartición de justicia, además, desde mi muy particular punto de vista, considero que no basta el argumento de que el Poder Judicial de la Federación siempre resulta satisfactoriamente escuchado, puesto que sus requerimientos los puede encauzar por medio del Ejecutivo Federal o de los Diputados o los Senadores individualmente o por conducto de sus fracciones, suplicando así a las legislaturas de los Estados para que hagan suyas sus proposiciones al respecto, ya que tal situación se trata de un razonamiento poco elegante y sumamente injusto, pues dicha circunstancia es altamente deteriorante de la figura del tercer y más modesto de los Poderes de la Unión, el Poder Judicial de la Federación.

Luego entonces, el motivo primordial de este trabajo, estriba en la propuesta de adicionar el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concediendo facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que inicie leyes o decretos única y exclusivamente en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, así como en lo que se refiere a la impartición de justicia, entendiéndose por esto último, los ordenamientos jurídicos adjetivos directamente vinculados a la función jurisdiccional de este Poder, esto es, la Ley de Amparo, Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Federal Procedimientos Penales y demás leyes adjetivas federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior no es una idea desorbitante de la sustentante, puesto que, como lo expuse en el capítulo segundo de esta pequeña obra, existen sendos antecedentes en nuestras Leyes Fundamentales, concretamente en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación gozaba de la facultad de iniciar leyes en lo relativo a la administración de su ramo,¹²² o bien, razonamientos doctrinarios como el del ilustre constitucionalista, Enrique Sánchez Bríngas, que señala que "debe observarse que el Poder Judicial de la Federación carece de facultades para iniciar procedimientos congresionales; lo que constituye una deficiencia porque son los juzgadores federales quienes, debido a sus atribuciones, disponen de amplios conocimientos de las normas jurídicas vigentes y de los requerimientos sociales que generan sus modificaciones y la creación de nuevas prescripciones".¹²³

Aunado a lo anterior, podemos apuntar que un dato interesante lo conforma el hecho de que en el ámbito local, esto es, en todas las constituciones de las Entidades Federativas de la República Mexicana, se prevé que el órgano judicial participe en el proceso legislativo como ente facultado para iniciar leyes o decretos ante los congresos estatales, situación que deja al descubierto como en el ámbito federal se padece de un retraso en cuanto a esa materia por una injustificada exclusión, ello sin mencionar que en alguna de ellas, como lo es la del Estado de Coahuila, se prevé que el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional local, es competente para conocer

¹²² En las Siete Leyes Constitucionales estaba previsto en la Tercera Ley, artículo 26, fracción II; y en las Bases de Organización Política de la República Mexicana en el artículo 53.

¹²³ Enrique Sánchez Bríngas, *Derecho Constitucional*, pág. 432.

de controversias constitucionales que se susciten entre los actos de los poderes propios del Estado (Ejecutivo o Legislativo estatal o municipal), o de acciones de inconstitucionalidad que se deriven de contradicciones de leyes estatales o municipales vigentes en la Entidad Federativa o Municipio con la Constitución del Estado de Coahuila.¹²⁴

En el mismo orden de ideas, es de notoria trascendencia señalar que el exsenador Víctor Mancilla Shaffer, el 7 de diciembre de 1984, presentó una iniciativa de ley para reformar el artículo 71 de la Constitución Política con el fin de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviese también facultad constitucional para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley, fundándose en el hecho de que ese alto cuerpo judicial lleva el pulso de la aplicación del derecho y de su interpretación para mantener el Estado de Derecho vigente en la sociedad, y que al tener pleno conocimiento de las insuficiencias, contradicciones y limitaciones de nuestro sistema jurídico, debería contar con esa atribución para perfeccionar el Estado de Derecho. El dictamen de las comisiones respectivas desecharon la iniciativa sosteniendo que al darle facultad de iniciar leyes, el Poder Judicial se convertiría explícitamente en un poder político por lo que habría de variar la forma vigente de nombrar a los ministros cambiándola por la elección por sufragio universal, advirtiendo que al otorgar la facultad de iniciativa podríamos caer en los peligros de una "tecnocracia judicial" o lo que sería peor: el "gobierno de los jueces".¹²⁵

Asimismo, el 24 de junio de 1996, el ministro Juventino V. Castro y Castro propuso al Congreso de la Unión reformar los artículos 71 y 72

¹²⁴ Constitución Política del Estado de Coahuila, art. 158.

¹²⁵ Senado de la República. *Diario de Debates número 42, 26 de diciembre de 1984*, pág. 5.

constitucionales para que el Máximo Tribunal de Justicia de nuestro país recuperara su facultad de elaborar iniciativas de ley. El documento se basó en referencias de esa facultad en las Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana y en algunos países de Latinoamérica, mismo que fue entregado a los legisladores de la Cámara de Diputados y Senadores, a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Presidencia de la República y a los catedráticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin embargo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Vicente Aguinaco Alemán, declinó solicitar al Poder Ejecutivo promover la propuesta del ministro Juventino Castro, apoyada por el resto de los ministros, al considerar que por el momento no era oportuno entregarle oficialmente la propuesta al presidente Ernesto Zedillo Ponce De León.¹²⁶

De la misma forma, el 3 de diciembre de 1997, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, sometió a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional, en la que en específico se proponía la adición de una fracción IV al artículo 71 de nuestra Carta Magna, con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera facultad de iniciar leyes o decretos en asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación. En la exposición de motivos de tal iniciativa se resaltaba la conveniencia de la adición constitucional que se proponía pues ocasionaría un fortalecimiento del Poder Judicial, además de que es la Suprema Corte el órgano idóneo para proponer determinadas normas que son de carácter técnico y que se refieren a la materia de su competencia;

¹²⁶ Joel Carranco Zúñiga, *Poder Judicial*, pág. 252.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalándose además en dicha iniciativa que en las constituciones locales de las Entidades Federativas se reconocía la facultad a los poderes judiciales de incoar leyes en su materia, práctica adoptada también en diversos países del mundo.¹²⁷

La referida iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual produjo dictamen en el que se manifestó en apoyo a la reforma constitucional propuesta. El 27 de abril de 1999, se discutió en el seno de la Cámara de Diputados el dictamen de referencia y el proyecto de reforma constitucional, recibiendo 234 votos a favor y 209 en contra, con lo que no obtuvo la mayoría calificada que una iniciativa de reforma constitucional requiere¹²⁸ para su aprobación, por lo que se regresó a la citada comisión de gobernación.

Los argumentos que llevaron a los legisladores priistas a votar en contra de la iniciativa de reforma citada fueron en torno a que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al darle la facultad de iniciativa de ley o decreto, se correría el riesgo de que las normas cuya iniciativa hubiera presentado nuestro Máximo Tribunal se constituyeran inmediatamente como constitucionales, pues es este tribunal quien se erige como intérprete final de la Constitución General de la República; manifestando además de que la reforma que se intentaba iba ser contraria al principio de la división de poderes y que en la actualidad los entes capaces de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, derivan tal

¹²⁷ Cámara de Diputados, *Diario de Debates número 35, año 1, 3 de diciembre de 1997*, pág. 2625-2631.

¹²⁸ Dos terceras partes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

facultad del voto popular por el que son electos, carácter del que no goza la Corte.¹²⁹

Expuesto lo precedente, considero que los argumentos vertidos para desechar de inútiles las referidas propuestas de otorgar una facultad más a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la de iniciar leyes o decretos, son superables, resultando entonces imprescindible, analizar la viabilidad de que nuestro Máximo Tribunal recupere la facultad que tuvo en el siglo antepasado de proyectar su organización, estructura y atribuciones como la de los órganos judiciales en la Constitución Federal y en las leyes secundarias, siendo un actor más en las iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

No obsta a la anterior consideración, la circunstancia de que algunos doctrinarios expresan que si a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le atribuyera la facultad de incoar leyes se atendería con lo dispuesto por el numeral 49 de la Constitución Federal, toda vez que se estaría reuniendo el Poder Legislativo en un solo Poder -el Judicial-, razonamiento, que en opinión de la sustentante, resulta carente de apreciación, en virtud de que como ha quedado asentado anteriormente dentro de esta pequeña obra, existe un proceso de carácter legislativo, el cual se debe cumplir íntegramente en todas sus etapas y con ello no crear una irregularidad del procedimiento que vicie la entrada en vigor de la ley que se vaya a aplicar. Es por lo tanto, que si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actualmente no tiene atribuida la facultad conferida por el artículo 71 constitucional a los otros dos Poderes de la Unión, también lo es que otorgándole la citada

¹²⁹ Juventino V. Castro. *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, pág. 75-94.

atribución, no se atentaría con lo dispuesto por el arábigo 49 de la Constitución Política de la República Mexicana, toda vez que única y exclusivamente la intervención de la Corte en el proceso legislativo estribaría en la primera etapa de éste, la Iniciativa, y las subsecuentes etapas (discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia) serían de la competencia de los otros dos Poderes, sin que el hecho de que el Poder Ejecutivo participe directamente en la formación de leyes o decretos sea considerada como una violación al arábigo 49 constitucional.

Por otro lado, una excusa más para otorgarle la facultad de iniciar leyes o decretos a nuestro Máximo Tribunal de Justicia, radica en que a través de los años se ha observado que el Poder Legislativo al interpretar las leyes y casos concretos que en relación con su competencia se le han planteado, se ha visto deficiente, pues ha creado normas que muchas veces han sido declaradas como inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sentencias emitidas en la substanciación de los medios de control de constitucionalidad como lo son el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales o Acciones de Inconstitucionalidad, situación que dentro del marco de legalidad de los actos de autoridad, genera un estado de absoluta indefensión para los gobernados, toda vez que con ello se muestra una clara y precisa deficiencia en el proceso legislativo, así como en la incorrecta apreciación de la realidad y en consecuencia, de las normas jurídicas que regulan la actividad de los mexicanos.

Lo anterior considero que se debe la mayoría de las veces, a que los legisladores no tienen la vocación suficiente para aportar proyectos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de leyes que beneficien a los gobernados, sino que exclusivamente tienen pretensiones de carácter personal, satisfaciendo así únicamente sus necesidades personales con desatención de los problemas sociales, económicos, políticos y de administración de justicia que imperan en nuestro país.

Luego entonces, es de gran importancia que el Poder Judicial de la Federación, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenga atribuida la facultad de iniciar leyes o decretos, pues al tener conocimiento de las diferencias o insuficiencias de nuestro sistema jurídico, es ella quien se encuentra plenamente capacitada para incoar leyes o decretos que fortalezcan más la estructura de la administración de justicia de nuestro país, es decir, no existe órgano más idóneo que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley o decreto, pues ella al tener el constante ejercicio de la aplicación de diversas leyes vigentes en nuestro país y de la interpretación de nuestra norma fundamental, aunado a que sus integrantes, los Ministros, son juristas experimentados en el conocimiento del derecho, es la más apta para mantener el Estado de Derecho que, aunque difícilmente, impera en nuestro país.

Así las cosas, el presente trabajo propone continuar con el fortalecimiento del Poder Judicial bajo modificaciones a su organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de su seguridad y para la mejor procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En efecto, en esta humilde obra, se tiene por mira el avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Esta reforma que propongo entraña un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial de la Federación para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho.

En suma, el propósito esencial de esta propuesta es el fortalecimiento del Poder Judicial en estos tiempos nuestros de gran empeño para ubicar al Poder Ejecutivo Federal, en beneficio de un mejor equilibrio en las tres ramas del poder Público, que son los brazos ejecutores del pueblo soberano.

Es de enfatizar, que además de las razones de equilibrio de poderes para otorgar la facultad de mérito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existen motivos de interés público de la Nación, pues es innegable que la alta calidad técnica y la experiencia de los integrantes de ésta, con su propuesta oportuna, incidirá en el mejoramiento de la legislación en materia de justicia, lo cual es relevante en la actualidad, ya que se cuestiona a menudo por la ciudadanía la capacidad de las autoridades de todas las esferas para impartir justicia.

Por razón de especialización, se considera razonable que dicha facultad de iniciar leyes o decretos, se circunscriba, como se mencionó, únicamente en lo que se refiere a las materias de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federación, y a la de impartición de justicia, inclusive también, en lo concerniente a la derogación o abrogación, según sea el caso, de aquellas leyes sobre cuya inconstitucionalidad se haya pronunciado nuestro Máximo Tribunal de Justicia, ya que en esas áreas es de esperarse que surjan iniciativas de alta calidad profesional y en relación de las necesidades prácticas que surgen en el momento oportuno.

Además, cabe señalar, que con las propuestas de iniciativas que haga la Corte para abrogar o derogar leyes que ya ha declarado en jurisprudencia como inconstitucionales, se podría dar un diálogo entre el Legislativo, federal o local, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tal vez dé como resultado la derogación o abrogación de la ley o, también, que ante los argumentos de los legisladores, este Alto Tribunal cambie de criterio, y si ya se había integrado jurisprudencia al declarar la inconstitucionalidad de una ley, la interrumpa, y entonces las autoridades continúen con la aplicación de la ley.

Así pues, por lo anteriormente argumentado y expuesto, la propuesta de adición y reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la siguiente:

“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 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exclusivamente en lo que se refiere a la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, y a la impartición de justicia.

IV. A las legislaturas de los Estados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento respectivo."

4.2. CREACIÓN DE LA UNIDAD DE GESTIÓN, ANÁLISIS Y PROYECTO DE INICIATIVAS DE LEY O DECRETO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Resulta necesario que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una diversidad de facultades dentro de la esfera jurisdiccional, al atribuirle una función distinta de las que le son propias, como lo es la de formular proyectos de iniciativa de ley o decreto, tenga un organismo dependiente de ella que se encargue de realizar el análisis necesario para elaborar la iniciativa de ley o decreto, remitiendo ésta a la soberanía respectiva para someterla al referido proceso legislativo, previa venia dada por ella funcionando en Pleno.

En tal tesitura, propongo la creación de una unidad más de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que denominaré: "UNIDAD DE GESTIÓN, ANÁLISIS Y PROYECTO DE INICIATIVAS DE LEY O DECRETO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN".

Para tal efecto, dentro de la propuesta se establece, que dicha Unidad sea un organismo dependiente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, sin personalidad jurídica propia, sin poder de decisión -pues sus proyectos de iniciativa tendrían que ser aprobados por éste-, dependiente de la misma partida presupuestal que se le asigne a nuestro más Alto Tribunal y bajo la supervisión y control de su Presidente.

No obstante lo anterior, no deja de ser inatendible que tanto la Constitución Política Federal vigente, en su artículo 94, como el primer precepto jurídico de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen que el ejercicio del Poder Judicial de la Federal se deposita en:

- Una Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Un Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.
- Juzgados de Distrito.
- Un Consejo de la Judicatura Federal.
- Un Jurado Federal de Ciudadanos.
- Tribunales de los Estados y del Distrito Federal.

Sin embargo, es necesario delimitar correctamente que la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto, dependerá, como se ha venido mencionando, única y exclusivamente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Presidente, pues a pesar de que la propia Corte puede crear diversos departamentos administrativos o comités para el mejor desempeño de

sus atribuciones, la Unidad que estamos proponiendo, no dependerá de ninguno de ellos.

En ese orden de ideas, podemos decir primeramente, que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se conforma por 241 artículos, divididos en once títulos, los cuales son:

TÍTULO PRIMERO. Del Poder Judicial de la Federación.

TÍTULO SEGUNDO. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TÍTULO TERCERO. De los Tribunales de Circuito.

TÍTULO CUARTO. De los Juzgados de Distrito.

TÍTULO QUINTO. Del Jurado Federal de Ciudadanos.

TÍTULO SEXTO. De los Órganos Administrativos del Poder Judicial de la Federación.

TÍTULO SÉPTIMO. De la Carrera Judicial.

TÍTULO OCTAVO. De la Responsabilidad.

TÍTULO NOVENO. De la Facultad de Atracción en la Controversias Ordinarias.

TÍTULO DÉCIMO. De las disposiciones generales.

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO. Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por aspectos de estudio, únicamente será objeto de análisis los títulos segundo y sexto, toda vez que las disposiciones contenidas en los títulos restantes, no tienen una relación estrecha con el tema que nos ocupa.

Así pues, de los títulos inmediatamente precitados, será materia de estudio, delimitar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nación para designar al personal que integraría la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto.

Al respecto podemos decir en primer lugar, que el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece lo siguiente:

"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.

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".

Del dispositivo jurídico transcrito, podemos observar que la mayor parte del Poder Judicial de la Federación (pues se exceptúa al más Alto Tribunal del país y al Tribunal Electoral), estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, quien es el órgano encargado de administrar y vigilar la disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

Luego entonces, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación se exenta de la administración y vigilancia que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre el Poder Judicial de la Federación, la Unidad que se propone, no tendría ninguna relación con éste último, toda vez que como se ha señalado en líneas anteriores, dicha Unidad sería un órgano dependiente del Pleno de la Corte, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En tal tesitura, lo que se propone es la reforma y adición a la fracciones XIV y XIX del arábigo 11 y al artículo 10, fracción XII, ambos numerales de la ley en cita, para quedar como siguen:

ACTUAL.

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XIV. Nombrar a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, al Secretario General de Acuerdos, al Subsecretario General de Acuerdos y al titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causa justificada, suspenderlos cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y formular denuncia o querrela en los casos en que aparecieran involucrados en la comisión de un delito;

[...]

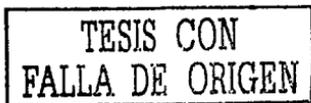
XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando fomen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de sus publicaciones;

[...]"

PROPUESTA.

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]



XIV. Nombrar a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, al Secretario General de Acuerdos, al Subsecretario General de Acuerdos, a los titulares de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y de la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto, resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causa justificada, suspenderlos cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y formular denuncia o querrela en los casos en que aparecieren involucrados en la comisión de un delito;

[...]

XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando fomen jurisprudencia; de gestión, análisis y proyecto de iniciativas de ley o decreto, el envío de las mismas al Congreso de la Unión; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de sus publicaciones;

[...]

ACTUAL.

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[...]

XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes".

PROPUESTA.

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[...]

XII. De los proyectos de iniciativas de ley o decreto que formule la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Iniciativas de Ley o Decreto, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la presente ley.

XIII. De las demás que expresamente le confieran las leyes".

Por último, es menester señalar antes de pasar a exponer lo concerniente a la estructura orgánica y funcionamiento de la Unidad que se propone en el presente trabajo, así como la fundamentación jurídica que tendría, que a dicha Unidad le serían aplicables las disposiciones jurídicas contenidas en los artículos 10, fracción IX; 11, fracciones II, XI, XIII y XXI, así como las comprendidas en el diverso arábigo 14, fracciones II, VII, IX, XII y XXI, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las cuales por técnica expositiva me permito transcribir:

"Artículo 10. La Suprema Corte conocerá funcionando en Pleno:

[...]

IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;

[...]."

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. Conceder licencias a sus integrantes en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

XI. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;

[...]

XIII. Llevar el registro y aseguramiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

[...]

XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia;

[...]

"Artículo 14. Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia:

[...]

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.

En caso de que el Presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder;

[...]

VII. Recibir, tramitar y, en su caso resolver, las quejas administrativas que se presenten con motivo de las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la Suprema Corte de Justicia, en términos del Título Octavo de esta ley;

[...]

IX. Conceder licencias a los servidores de la Suprema Corte de Justicia en los términos previstos en esta Ley;

[...]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XII. Proponer oportunamente los nombramientos de aquellos servidores públicos que deba hacer el Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

[...]

XXI. Las demás que le confieran las leyes, reglamentos interiores y acuerdos generales."

4.3. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE GESTIÓN, ANÁLISIS Y PROYECTO DE INICIATIVAS DE LEY O DECRETO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Es bien sabido que el Poder Judicial de la Federación se encuentra compuesto por diversas instancias y órganos que conforman su estructura orgánica y a través de las cuales realiza las funciones que por ley tiene encomendadas. En tal sentido, toca ahora determinar cómo estaría integrada la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo cual, resulta necesario tener presente la integración y funcionamiento que actualmente tiene nuestro más Alto Tribunal de Justicia.

En ese orden de ideas, primeramente es menester recordar, que el 26 de mayo de 1995 entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dentro de la cual se establece la estructura orgánica y funcionamiento que debe regir en el citado Poder.

En efecto, para cumplir con lo mencionado en el primer párrafo de este apartado, se propone la reforma a la ley en comento, toda vez

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que si uno de los principales objetos del derecho es que todos los actos se ajusten a la legalidad, no deja de ser atendible que dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establezcan las atribuciones del personal que integraría la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las formas y procedimientos que deberían seguirse para la conformación de las iniciativas de ley o decreto que formule dicho Tribunal.

Ahora bien, si la Unidad que se propone sería un órgano dependiente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe tenerse presente, el título segundo del ordenamiento legal en cita, el cual regula la integración y funcionamiento de nuestra Corte Suprema, mismo que se divide en cuatro capítulos y éstos a su vez en distintas secciones, que son:

CAPÍTULO I. De su integración y funcionamiento.

CAPÍTULO II. Del Pleno.

SECCIÓN I. De su integración y funcionamiento.

SECCIÓN II. De sus atribuciones.

CAPÍTULO III. Del Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

CAPÍTULO IV. De las Salas.

SECCIÓN I. De su integración y funcionamiento.

SECCIÓN II. De sus atribuciones.

SECCIÓN III. De los presidentes de las Salas.

Así las cosas, para cumplir con el objetivo antedicho, se propone la adición del capítulo V, del Título Segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que por ello obste el ánimo de

querer legislar, y en ese sentido me permito exponer el siguiente proyecto de reforma.

Antes de iniciar con el citado proyecto, cabe mencionar que dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 25 termina el Título Segundo, por lo que sin alterar el contenido de la actual ley, se propone que el texto de los artículos subsecuentes, se trasladen en forma sucesiva, hasta la terminación del capítulo propuesto.

**PROPUESTA DE ADICIÓN AL TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY
ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

"DECRETO

Artículo único. Se adiciona con un Capítulo V al Título Segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

CAPÍTULO V.

**DE LA UNIDAD DE GESTIÓN, ANÁLISIS Y PROYECTO
DE INICIATIVAS DE LEY O DECRETO.**

Artículo 26. La Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto, será el órgano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargado de formular los proyectos de iniciativas de ley o decreto en las materias de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, e impartición de justicia, el cual dependerá jerárquicamente del Pleno de la misma, así como económicamente de la partida asignada en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 27. La Unidad estará a cargo de un Director General, quien será elegido por el Pleno de la Suprema Corte Justicia de la

Nación.¹³⁰ El Director General deberá ser mexicano por nacimiento, que no haya adquirido otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad, contar con título de licenciado en derecho legalmente expedido y práctica profesional de cuando menos cinco años. El Director General durará seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fuere ratificado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sólo podrá ser privado de su cargo por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.

Artículo 28. El Director General, tendrá plena facultad para elegir al personal que le auxiliará en el buen ejercicio de sus funciones.

SECCIÓN 1ª.

DEL TITULAR DE LA UNIDAD Y DE SU PERSONAL AUXILIAR.

Artículo 29. Son atribuciones del Director:

- I. Recibir de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación alguna propuesta de iniciativa de ley o decreto;
- II. Recabar la información teórica y de práctica jurídica necesaria para la integración de los proyectos de iniciativas de ley o decreto;
- III. Solicitar a la Unidad de Compilación y Sistematización de Tesis las ejecutorias de los criterios de tesis aisladas o de jurisprudencia, emitidos por los distintos órganos del Poder Judicial de

¹³⁰ Para no caer en repeticiones, el fundamento jurídico del nombramiento del titular de la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo establecimos en la propuesta de reforma al artículo 10, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual se encuentra inmersa dentro del capítulo que nos ocupa.

la Federación, que podrían servir de base o fundamento en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley o decreto;

IV. Formular en un plazo no mayor de treinta días el proyecto de iniciativa de ley o decreto con base en las propuestas recibidas y la información obtenida;

V. Presentar para su aprobación, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su Presidente, durante los períodos previstos en el artículo 3º de esta ley, el correspondiente proyecto de iniciativa de ley o decreto;¹³¹

VI. Recibir el proyecto de iniciativa de ley o decreto, aprobado o desaprobado, por parte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, para su enrase o nuevo estudio, según sea el caso;

VII. Remitir al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la iniciativa de ley o decreto para su envío a la Cámara que corresponda del Congreso de la Unión;¹³²

VIII. Rendir un informe anual ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sobre todas las gestiones realizadas a fin de integrar los diversos proyectos de iniciativas de ley o decreto remitidos al Congreso de la Unión;

IX. Nombrar a cinco Secretarios de Estudio y Proyecto, a cinco Coordinadores Compilativos y a cinco Oficiales Compiladores, para el auxilio de las anteriores atribuciones, y

X. Las demás que le confieran las leyes.

¹³¹ Tal atribución de conocer de los proyectos de iniciativas de ley o decreto, se pretende dar al Pleno de nuestra Corte Suprema de Justicia con la adición de una fracción más al artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, propuesta que también se hace en el presente capítulo.

¹³² Dicha atribución del Presidente de la Corte, queda implícita en la actual fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 30. Los Secretarios de Estudio y Proyecto, los Coordinadores Compilativos y los Oficiales Compiladores, deberán ser mexicanos por nacimiento, que no hayan adquirido otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser licenciados en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional con sanción privativa de libertad.

Los Secretarios de Estudio y Proyecto deberán tener además, por lo menos cinco años de práctica profesional; el Coordinador Compilativo y los Oficiales Compiladores, bastará con sólo tres años de ejercicio profesional, los tres preferentemente en el Poder Judicial de la Federación.

Artículo 31. Los Secretarios de Estudio y Proyecto deberán apoyar al Director General de la Unidad en las tareas que le encomiende, así como en la formulación del proyecto de iniciativa de ley o decreto.

Además de lo anterior, los Secretarios de Estudio y Proyecto, deberán revisar los engroses de las iniciativas para su remisión al Presidente de la Suprema Corte de Justicia y éste al Congreso de la Unión; autorizar con su firma las actuaciones de la Unidad, e informar al Director General sobre el trámite e integración del proyecto de iniciativa que por turno les correspondió.

Cada Secretario de Estudio y Proyecto tendrá a su cargo a un Coordinador Compilativo y a un Oficial Compilador.

Artículo 32. Los Coordinadores Compilativos tendrán la atribución de recabar la información necesaria para la formulación de los proyectos de iniciativas de ley o decreto, acudiendo en su caso, a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entrevistas personales ante los Consejeros, Magistrados y Jueces de los diferentes órganos del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 33. Los Oficiales Compiladores auxiliarán y apoyarán a los Secretarios de Estudio y Proyecto y a los Coordinadores Compilativos en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas. Asimismo, darán forma legal a los proyectos de iniciativas aprobados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la exposición de motivos, antecedentes históricos y jurisprudenciales, y texto de la ley o decreto que se propone, que para su tramitación le otorgue al Director General de la Unidad.

Artículo 34. Las atribuciones conferidas a los Secretarios de Estudio y Proyecto, a los Coordinadores Compilativos y a los Oficiales Compiladores, podrán ser ampladas o variadas por el Director General en función de los requerimientos de la Unidad, lo cual podrá hacer mediante petición que haga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ella, en su caso, emita un acuerdo general en el que queden debidamente reguladas.

SECCIÓN 2ª.

DE SU FUNCIONAMIENTO.

Artículo 35. El Director General así como cada uno de los Secretarios de Estudio y Proyecto, al elaborar el proyecto de iniciativa de ley o decreto, deberán seguir los siguientes lineamientos:

I. Analizar los asuntos resueltos por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se haya resuelto la inconstitucionalidad de leyes relacionadas con la competencia del Poder Judicial de la Federación;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. Analizar las propuestas enviadas a la Unidad para su estudio por los diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, en las que se sustente la inaplicabilidad de una ley en la esfera de su competencia, o bien la inconstitucionalidad de ésta;

III. Sustentar por medio de criterios jurisprudenciales, o en su defecto, con la necesidad imperante por parte de la sociedad de la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de una ley o decreto en las materias de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, e impartición de justicia, y

IV. Establecer con toda claridad las características de la ley o decreto que se propone crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar.

Artículo 36. Todo proyecto de iniciativa de ley o decreto propuesto por la Unidad de Gestión, Análisis y Proyecto de Iniciativas de Ley o Decreto, contendrá los siguientes requisitos:

- I. Antecedentes;
- II. Exposición de motivos, y
- III. Texto de la ley o decreto que se propone.

Artículo 37. Formulado el proyecto de iniciativa de ley o decreto, el Director General de la Unidad lo presentará de inmediato, en cualquiera de los periodos de sesiones que se señalan en el artículo 3º de esta ley, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien deberá exponer el proyecto al Pleno para que, en un plazo no mayor de diez días hábiles, contado a partir del siguiente a aquél en que se haya hecho su presentación, sea discutido en sesión pública y, según sea el caso, sea aprobado o desaprobado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 38. Discutido el proyecto de iniciativa de ley o decreto, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, pedirá a los miembros presentes la votación respectiva, el que sólo podrá ser aprobado por mayoría o unanimidad de votos.

Por mayoría, cuando el proyecto se haya discutido por la totalidad de los ministros que conforman el Pleno; por unanimidad, cuando la discusión se haya realizado con la presencia de siete de ministros.

Artículo 39. El ministro que haya desaprobado el proyecto de iniciativa de ley o decreto propuesto, podrá formular su voto particular, el cual única y exclusivamente tendrá el efecto de insertarse dentro de la exposición de motivos de la iniciativa que haya de proponerse ante el Congreso de la Unión.

En caso de que el proyecto no haya sido aprobado en los términos que señala el artículo anterior, volverá a la Unidad para que en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contado a partir del siguiente a aquél de su recepción, ésta realice un estudio y análisis de las observaciones hechas por los ministros y formule un nuevo proyecto de iniciativa de ley o decreto, mismo que será sometido nuevamente a discusión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia en el siguiente período ordinario de sesiones.

Si de nueva cuenta el Pleno desecha el proyecto de iniciativa de ley o decreto propuesto, éste no podrá volver a presentarse sino hasta el primer período ordinario de sesiones del siguiente año calendario.

Artículo 40. Aprobado el proyecto de iniciativa de ley o decreto, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia en un plazo no mayor de cinco días hábiles, recabará las firmas de los ministros presentes, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hecho lo anterior, deberá remitirlo inmediatamente a la Unidad para que en el plazo de diez días hábiles, contado a partir del siguiente de su recepción, se haga el engrose y formulación de la Iniciativa correspondiente.

Integrada la iniciativa de ley o decreto, en un plazo no mayor a tres días hábiles, el Director General de la Unidad deberá enviar la iniciativa al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su presentación inmediata ante la Cámara del Congreso de la Unión que corresponda.

Artículo 41. De toda iniciativa de ley o decreto, se remitirá un extracto del proyecto definitivo al Director de la Unidad del Semanario Judicial de la Federación, así como al Director del Archivo Judicial, para que por su conducto se realice la publicación debida, sin que por ello sea obligatoria para los órganos del Poder Judicial de la Federación y Tribunales del Fuero Común o de los Estados.

TRANSITORIOS

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

Expuesto lo anterior, es necesario proponer que a partir del artículo 41 del capítulo V, del título II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expuesto, se traslade el arábigo 26 actual al 42, el 27 al 43, y así sucesivamente, quedando el texto de los siguientes artículos, tal y como se pueden apreciar en su texto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Así pues, y para terminar con este capítulo, diremos que la facultad de incoar leyes o decretos que proponemos adicionar a

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

nuestro Máximo Tribunal de Justicia no es novedosa, pues como reiteradamente ya hemos hecho mención, es una atribución que tuvo en anteriores Constituciones de nuestro país, además en la actualidad qué órgano mejor hay que la Suprema Corte de Justicia de la Nación para formular iniciativas de ley o decreto en lo que se refiere a la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, y a la impartición de justicia, entendiéndose por esto último, todos aquellos ordenamientos jurídicos adjetivos directamente relacionados con la función jurisdiccional de dicho Poder, pues es ella así como a los diversos órganos que integran el citado Poder, quienes resienten directamente la deficiencia o la falta de preceptos jurídicos acordes a la realidad social en el procedimiento al que han de ceñirse para resolver las controversias que se les plantean.

Con dicha facultad, estoy segura de que los miembros del Poder Judicial de la Federación ejercerían una mejor administración de justicia, además de que con dicha atribución este Poder de la Unión se colocaría en un mayor plano de igualdad frente a los otros dos Poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, sin que con esta propuesta se acepte el argumento de que con la facultad que se pretende adicionar a nuestra Corte Suprema se dé una invasión a las funciones de otro Poder, o lo que es lo mismo, una ruptura al principio de colaboración de funciones, pues como ha quedado asentado en el cuerpo de este trabajo, **lo único que se propone es darle la facultad de iniciativa de ley o decreto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, función que terminaría con la presentación de la iniciativa correspondiente ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión, dando con ello por culminada la

intervención en el proceso legislativo del Poder Judicial de la Federación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Hecho el análisis del principio de la división de poderes; expresados los antecedentes constitucionales en nuestro país de la facultad de iniciativa de ley o decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo una breve referencia de esa atribución en el derecho comparado latinoamericano; estudiado el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y expuesta la propuesta de adición y reforma a dicho precepto constitucional, así como la adición de un Capítulo V al Título Segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, he tenido a bien concluir lo siguiente:

- Que el principio de la división de poderes atiende a la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder público.
- Que la adopción del principio de la división de poderes por parte de un Estado, no lo hace endeble o débil, sino todo lo contrario, es decir, organizado social, económica, política y jurídicamente, lo que le permite alcanzar cabalmente sus fines.
- Que en nuestro país, México, no existe un sistema rígido e inflexible de división de poderes, pues cualquiera de los tres Poderes de la Unión pueden ejercer, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder, lo que significa que nuestro sistema de división de poderes ha sido y es de coordinación de los órganos estatales, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Que es de gran trascendencia para nuestro marco jurídico, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya tenido la facultad de iniciar leyes o decretos en lo concerniente a la administración de justicia en las Leyes Constitucionales de 1836, en los Proyectos de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 y en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843; así como que sus homólogos la tengan, en Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

- Que asimismo es destacable el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, de 30 de junio de 1840, sobre el proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, pues además de pugnar para que la Suprema Corte de Justicia conservara la facultad de iniciar leyes en lo concerniente a su ramo atribuida por la Tercera Ley de 1836, proponía que se le diera la facultad de controlar los actos de autoridad de los otros Poderes en los que se cometían violaciones de carácter constitucional, función que incluso actualmente tiene nuestro más Alto Tribunal de Justicia.

- Que atentos a la bondad de otorgar la facultad de incoar leyes o decretos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impelimos a materializarla en nuestros días, y no sólo en lo relativo a la impartición de justicia, sino también en las materias de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

- Que dicha facultad de iniciar leyes o decretos que se propone atribuir a nuestro más Alto Tribunal de Justicia, no resulta contraria a lo que establece el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, pues además de que el proceso legislativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

está conformado por diversas etapas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de que se le otorgara dicha atribución, únicamente tendría participación en la primera de ellas, la iniciativa, y por consiguiente, la ley o decreto que surgiera sería absolutamente producto de un acto de voluntad del Congreso de la Unión.

- Que con esa facultad de iniciar leyes o decretos, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación se colocaría en un plano de mayor igualdad frente a los otros dos Poderes de la Unión, fortaleciéndose al mismo tiempo, en sus atribuciones y poderes, lo que daría como resultado que este noble Poder se volviera más independiente y con mayores instrumentos para realizar sus funciones, con lo que, sin lugar a dudas, ejercería una mejor impartición de justicia.

- En tal tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe tener la facultad de iniciar leyes o decretos en las materias de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, e impartición de justicia, y en tal sentido se propone la adición y reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exclusivamente en lo que se refiere a la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, y a la impartición de justicia.**

IV. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, **por la Suprema Corte de Justicia de la Nación** y por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento **respectivo**.

- Que además de que es menester una adición y reforma al artículo 71 de nuestra Carta Magna, también es necesaria una adición al diverso arábigo 70 constitucional vigente, toda vez que el constituyente originario, omitió señalar qué debemos entender los gobernados por los términos ley y decreto, aspecto que no es algo novedoso, ya que dentro de la Tercera Ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en específico en su artículo 43, se dejó claro la diferenciación de las citadas palabras, por lo que la propuesta de adición al numeral 70 de nuestra Ley Fundamental vigente, es la siguiente:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. **Entendiendo por la primera, como la resolución que verse sobre alguna materia de interés común, a través de la cual, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; y por la segunda, aquella resolución que se refiera a determinados lugares, tiempos, corporaciones, establecimientos o personas.**

Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de

cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

- Que como consecuencia de la propuesta de adición y reforma al artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesaria una adición de un capítulo V, al Título Segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que si bien es cierto que en el presente trabajo pugnamos porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga la facultad de iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, y a la impartición de justicia, también lo es que debe tener un órgano, dependiente del Pleno, que se encargue de realizar todos los proyectos de iniciativas de ley o decreto que se presentarían ante el Congreso de la Unión, mismo que denominamos en la presente obra como **"UNIDAD DE GESTIÓN, ANÁLISIS Y PROYECTO DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN"**, cuya naturaleza jurídica, atribuciones y funcionamiento estarían plasmados en el capítulo que proponemos de la citada Ley, ya que lo primordial es velar

por la legalidad de los actos de autoridad, y la creación de la referida Unidad, no podía ser la excepción.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- AGUINACO ALEMÁN, José Vicente. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, et al. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. II, 9ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- ARAÍZ AMIGO, Aurora. *Derecho constitucional mexicano*, 2ª ed., Trillas, México, 1990.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho constitucional*, pról. de José Francisco Ruiz Massieu, 2ª ed., Harla, México, 1998.
- _____. *Tratado de derecho constitucional*, pról. de José Francisco Ruiz Massieu, Oxford University Press, México, 1999, 4 vls.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968.
- _____. *Derecho constitucional mexicano*, 11ª ed., Porrúa, México, 1997.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho constitucional*, 4ª ed., Harla, México, 1992.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, ts. VII, IX y X, 4ª ed., Porrúa, México, 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. *El dictamen legislativo*, pról. de Francisco Berlín Valenzuela, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1998.
- CARPISO, Jorge. *La constitución mexicana de 1917*, 11ª ed., Porrúa, México, 1998.
- CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *Poder Judicial*, pról. de Ignacio Burgoa Orihuela, Porrúa, México, 2000.
- CARRE DE MALBERG, R. *Teoría general del Estado*, Facultad de Derecho, UNAM, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, Porrúa, México, 1981.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*, Pról. de Genaro David Góngora Pimentel, 2ª ed., Porrúa, México, 1997.
- _____. *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, 1ª reimpr. de la 1ª ed. de 1999.
- CÁZARES HERNÁNDEZ, Laura, CHRISTEN, María et al. *Técnicas actuales de investigación documental*, 3ª ed., Trillas, México, 1999, 5ª reimpr. de la 3ª ed. de 1990.
- CICERÓN. *Tratado de la República*, Porrúa, Colección Sepán Cuantos, México, 1993.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Estudios de derecho constitucional*, present. Héctor Fix Zamudio, 3ª ed., Porrúa, México, 1986.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El derecho en México, una visión en conjunto*, t. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DÍAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- FLORESGÓMEZ-CARVAJAL. *Manual de derecho constitucional*, Porrúa, México, 1976.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo de las Entidades Federativas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, 43ª ed., México, 1992.
- GARZA GARCÍA, César Carlos. *Derecho constitucional mexicano*, pról. de Ricardo Treviño Garza, McGraw Hill, México, 1997.
- GONZÁLEZ REYNA, Susana. *Manual de redacción e investigación documental*, 4ª ed., Trillas, México, 1994, 2ª reimpr. de la 4ª ed. de 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª ed., Ariel, Barcelona, España, 1976.
- LOZANO, José María. *Estudio del derecho constitucional patrio*, 4ª ed., Porrúa, México, 1987.
- MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1983.
- MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, Colección Sepán Cuantos, México, 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Lecciones de derecho de Amparo*, Porrúa, México, 1993.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDESMA MONDRAGÓN, Abel. *Introducción al estudio del derecho*, Harla, México, 1993.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho constitucional*, 6ª ed., Porrúa, México, 2001.
- SAYEG HELÚ, Jorge. *Introducción a la historia constitucional de México*, pról. Dióodoro Guerra Rodríguez, Instituto Politécnico Nacional, México, 1996.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16ª ed., Porrúa, México, 1991.
- _____, *Derecho constitucional mexicano*, 28ª ed., Porrúa, México, 1994.
- VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*, 11ª ed., Porrúa, México, 1994.

DICCIONARIOS

- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 19ª ed., Porrúa, México, 1993.
- Diccionario enciclopédico González Porto*, Renacimiento, S.A., México, 1971, 2 ts.
- Diccionario enciclopédico ilustrado Océano Uno*, Océano, S.A., Colombia, 1990.
- Diccionario ilustrado de lengua española*, Nueva Enciclopedia Sopena, t. II, Ramón Sopena, Barcelona, España, 1957.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nuevo diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ts. A-C, D-H, I-O Y P-Z, Porrúa, México, 1998.

LEGISLACIÓN

Código Civil para el Distrito Federal, 63ª ed., Porrúa, México, 1994.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política del Estado de Baja California.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Constitución Política del Estado de Colima.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Constitución Política del Estado de Durango.

Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Constitución Política del Estado de Guerrero.

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado de México.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Constitución Política del Estado de Morelos.

Constitución Política del Estado de Nayarit.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Constitución Política del Estado de Puebla.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Constitución Política del Estado de Sonora.

Constitución Política del Estado de Tabasco.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado de Veracruz.

Constitución Política del Estado de Yucatán.

Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 137ª ed.,
Porrúa, México, 2001.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,
Compila V, Legislación Federal, Dirección General de
Documentación y Análisis, Compilación de Leyes, Investigación y
Automatización Legislativa, Suprema Corte de Justicia de la
Nación, Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 4ª ed., Ediciones
Fiscales ISEF, México, 2001.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los
Estados Unidos Mexicanos, Compila IV, Legislación Federal,
Dirección General de Documentación y Análisis, Compilación de
Leyes, Investigación y Automatización Legislativa, Suprema
Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación,
México, 1999.

DOCUMENTOS OFICIALES

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, año I, núm. 35, 3 de diciembre de 1997.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, año III, T. III, núm. 38, 12 de diciembre de 1984.

Semanario Judicial de la Federación, T. VIII, Quinta Época.

Semanario Judicial de la Federación, T. XIX, Quinta Época.

Semanario Judicial de la Federación, T. CXXII, Quinta Época.

Semanario Judicial de la Federación, Vol. 51, Primera Parte, Séptima Época.

Semanario Judicial de la Federación, Vol. 151-156, Tercera Parte, Séptima Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. VIII, Diciembre de 1998, Novena Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. IX, Abril de 1999, Novena Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. X, Agosto de 1999, Novena Época.

Senado de la República Mexicana, *Diario de los debates*, núm. 33, 7 de diciembre de 1984.

Senado de la República Mexicana, *Diario de los debates*, núm. 42, 26 de diciembre de 1984.

Senado de la República Mexicana, *Diario de los debates*, núm. 43, 27 de diciembre de 1984.

REVISTAS

Lex, difusión y análisis, (México, D.F.), 3ª época, año V, febrero-marzo de 2000, núm. 56.57, pp. 7-33.

Lex, difusión y análisis, (México, D.F.), 3ª época, año VI, diciembre 2001, núm. 78, pp. 46-58.

INTERNET

<http://www.exilio.com/CubaPLey/1992ConF.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/avate/guate93.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/bol95.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/colombia.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/DomRep/dominicanrepublic.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/EISal/elsalvador.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/honduras.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Nica/nica95.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Panama/panama1994.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Peru/peru.html>

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>

[Http://www.mx.dir.yahoo.com/zonas_geograficas/paises/mexico/Estados/](http://www.mx.dir.yahoo.com/zonas_geograficas/paises/mexico/Estados/)