



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

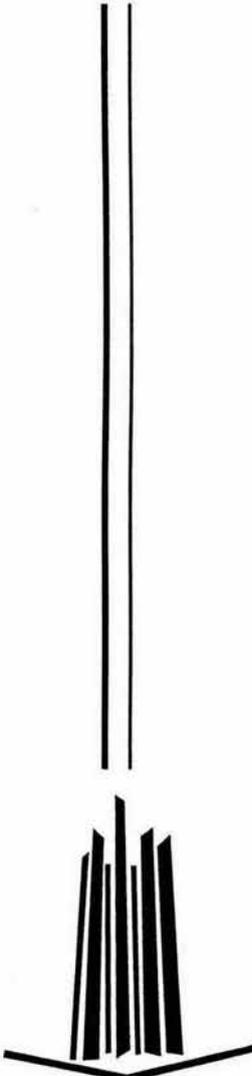
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y
POLÍTICAS SOBRE LA DIVISIÓN DE
PODERES EN NUESTRO PAÍS A LA LUZ DEL
NUEVO GOBIERNO FEDERAL.**

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

PRESENTA: PEDRO SESMA HERRERA.

ASESOR: LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES.



MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A Dios, creador de todo lo existente, por permitirme llegar al final de este camino.

A mi madre adorada Doña Esperanza Herrera de Sesma,
a quien dedico y doy este trabajo en prenda,
por las numerosas horas de cuidado, desvelo y amor que
me fueron prodigadas. Mi eterno agradecimiento y amor por
siempre.

A mi padre Don Pedro Sesma Martínez,
Hombre de fortaleza inquebrantable, de espíritu noble
y honestidad absoluta; hombre fiel a sus ideales y congruente
con sus principios, de vida monolítica, predica con el ejemplo,
con la entrega, con las obras, pero sobre todo, PADRE ejemplar,
a quien de igual forma le dedico esta investigación
y a quien le reitero mi profundo agradecimiento,
amor y veneración, sabiendo que siempre será un ejemplo a seguir.

A mi esposa, Susana Raquel Reyes Esquivel,
haciéndote patente mi respeto y admiración
agradezco tu amor, cariño y confianza.
Gracias por tu paciencia, por tu ayuda y comprensión.
Gracias por tu apoyo para la realización de este trabajo.
Gracias por ser una gran mujer.
Nunca olvides que tu amor es imprescindible.

A mis hijos Kenia Susana y Pedro Yael Sesma Reyes,

Por ser mi principal motivación para seguir adelante, mi luz y mi fortaleza. Mi amor para ustedes.

A mis hermanos: Pina, Patricia, Adalberto y Esperanza Sesma Herrera,

gracias por estar conmigo en todos los momentos de mi vida, y por brindarme su apoyo incondicionalmente.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México y en especial

a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón,

por brindarme la oportunidad de ser una persona de bien.

A todos mis amigos y compañeros quienes me han apoyado para

La consecución de este objetivo.

Al honorable Jurado designado por la Jefatura de la carrera de Derecho.

A mi asesor el Lic. Enrique M. Cabrera Cortes, por su apoyo invaluable.

INTRODUCCIÓN.

El Derecho Constitucional es la columna vertebral de nuestro derecho vigente, por lo que, nuestra Constitución Política es la base o soporte de nuestro país. Además, el Derecho Constitucional sigue siendo una de las ramas más apasionantes de la ciencia jurídica.

El tema de la división de poderes ha sido ya tratado por los pensadores de la antigüedad como Aristóteles, Polibio, etc. de la misma forma fue desarrollado por los doctrinarios de tiempos más modernos como *Bodino*, *Locke* y *Hobbes*, así como por los enciclopedistas como *Montesquieu* y *Rousseau*, entre otros. No obstante que ya ha sido materia de muchos estudios, esta institución que hoy sigue siendo piedra toral de nuestro sistema político y jurídico, sigue plenamente vigente y es tema de polémicas y posturas ya que encierra apartados muy complejos que valen la pena ser tratados una vez más.

La división de poderes ha sido tratada por diferentes materias como la Ciencia Política, el derecho Constitucional y por la Teoría del Estado.

Los Estados Unidos de América fueron el primer país en adoptar la división de poderes, y con el transcurso de los años, habrían de exportarla a otros Estados con ánimos republicanos y democráticos como México.

Nuestra Constitución Política vigente contempla en su artículo 49º la división de poderes, sin embargo, la práctica nos ha dejado a tres poderes constituidos dispares, uno de los cuales tiene una supremacía manifiesta sobre los otros dos: el Poder Ejecutivo Federal. Los Poderes Legislativo y Judicial se han quedado rezagados a lo largo del tiempo.

El presente trabajo de tesis documental versa sobre esta institución que no solo le interesa al Derecho sino que a la política también, por ello, se trata de un estudio multidisciplinario en el que nos proponemos analizar el estado que guarda la división de poderes en la actualidad, desde un punto de vista particular y atendiendo al fin para el cual fue creada, el ejercicio equilibrado del Poder Supremo del Estado.

Este trabajo se integra con tres Capítulos cuyo contenido es el siguiente:

En el Capítulo Primero, hablaremos de los principales antecedentes de la división de poderes a través de la historia.

En el Capítulo segundo, hablaremos del marco teórico y la praxis de la división de poderes en México, a la luz del artículo 49° constitucional.

En el capítulo Tercero hablaremos del estado que guarda la división de poderes en la actualidad. Nuestra investigación nos lleva a hacer algunas consideraciones particulares que esperamos sean de algún beneficio para modernizar la institución y reafirmarla como una de las más importante de nuestro Estado.

Debemos resaltar que a lo largo de la presente investigación, tocaremos puntos no sólo jurídicos sino también políticos que son de interés para la institución en comento y que sería muy difícil soslayar si realmente se desea hacer una investigación sobre la teoría y la práctica de la división de poderes en México.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.

Pag:

CAPÍTULO 1.

MARCO HISTÓRICO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1.	Evolución de la idea.	1
1.1.1.	En Grecia.	2
1.1.2.	En Roma.	3
1.1.3.	El Estado moderno.	4
1.1.4.	El Estado contemporáneo.	7
1.1.5.	En México.	10
1.1.5.1.	Etapa postindependentista.	10
1.1.5.2.	Etapa postrevolucionaria.	13
1.1.5.3.	La Constitución de 1917.	14
1.2.	Naturaleza jurídica de la división de poderes en México.	21
1.3.	Su incorrecta denominación.	28
1.4.	La división de poderes y la democracia.	33

CAPÍTULO 2.

MARCO TEÓRICO Y PRAXIS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

2.1.	Exégesis del artículo 49° constitucional.	35
2.1.1.	El Poder Ejecutivo Federal.	39
2.1.1.1.	Su composición.	40

2.1.1.2. Atribuciones ordinarias.	45
2.1.1.3. Atribuciones extraordinarias.	51
2.1.1.4. Sus facultades en materia legislativa.	57
2.1.1.5. Sus facultades en materia judicial.	58
2.2. El Poder Legislativo Federal.	59
2.2.1. Su composición.	63
2.2.2. Sus atribuciones.	66
2.2.3. Su relación histórica con el Ejecutivo Federal.	77
2.3. El Poder Judicial Federal.	79
2.3.1. Su composición actual a partir de 1994.	82
2.3.2. Sus atribuciones.	86
2.3.3. Su relación con el Poder Ejecutivo Federal.	108

CAPÍTULO 3.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO. PERSPECTIVAS EN EL NUEVO GOBIERNO FEDERAL.

3.1. Algunas consideraciones sobre la división de poderes en México.	111
3.1.1. La supremacía histórica del Ejecutivo Federal sobre el legislativo y el Poder Judicial Federal.	113
3.1.2. La división de poderes y la globalización.	116
3.1.3. La división de poderes y la nueva democracia mexicana a partir del 2 de julio de 2000.	118
3.1.4. Las esperanzas y expectativas del pueblo mexicano del nuevo Gobierno Federal.	122

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

CAPITULO 1.

MARCO HISTÓRICO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1. EVOLUCIÓN DE LA IDEA.

En tiempos remotos existió la tendencia a evitar la concentración del poder estatal mediante su distribución equilibrada en varios órganos o entes del Estado, aunque lo cierto es que fue hasta el siglo XVIII, con las ideas de los grandes enciclopedistas como Montesquieu cuando la idea de la división de poderes llega a su clímax al grado de que llegó a ser concebida como uno de los elementos totalmente imprescindibles en la estructura del Estado moderno.

Los autores señalan y acuerdan que en el Estado moderno se da la concentración del poder, pero también, diferencias entre el ejercicio de éste, es decir, existen diferencias entre las funciones.

En su momento, los revolucionarios franceses plasmaron sabiamente en el artículo 16 de la famosa Declaración de 1789, un cambio jurídico y político que habría de pasar a la historia y que cambió la vieja concepción de la soberanía de una persona, pues quedó demostrado tras muchos años en que cuando el poder público radica en una sola persona, ésta tiende a abusar del poder conferido, por lo cual, se elaboró una doctrina basada en la necesidad de trifurcar el poder público y así evitar su abuso en perjuicio de la sociedad. El texto del artículo 16 es el siguiente:

"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

Esta teoría fue acogida rápidamente en los Estados Unidos de América y de ahí la tomamos en nuestras diferentes Cartas Constitucionales, principalmente en la vigente, del 5 de febrero de 1917.

En seguida examinaremos cómo ha evolucionado la idea de la división o separación de poderes a través de los años.

1.1.1. EN GRECIA.

Los pensadores helénicos más importantes se preocuparon en su momento por la división del poder público y en sus escritos hicieron alusiones al tema que nos ocupa.

Platón y Aristóteles consideraban la calidad y el número de los gobernantes como factores definitorios de las formas de gobierno, por ello contemplaban la posibilidad de que diversas personas ejercieran el poder público.¹

Aristóteles señalaba que toda organización equilibrada de la ciudad debía contemplar tres elementos de gobierno como facultades específicas y diferentes entre sí. Enuncia también un elemento deliberativo, uno de los magistrados y el jurídico explicándolos de la siguiente manera:

"..... Todas las formas de Constitución tienen tres elementos.... Y si estos elementos están bien reglamentados, la Constitución estará necesariamente bien ordenada...el primero es, cual debe ser, el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cual debe ser el cuerpo

¹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Derecho constitucional. 3ª edición, editorial Porrúa S. A., México, 1998, p.386.

*juridico...el elemento deliberativo tienen poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y acerca de las propiedades, y acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados.... el título de magistratura, tomándolo simplemente, debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar acerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar órdenes es lo más característico de la autoridad... el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinaciones: los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación...."*²

El mismo Aristóteles, en su obra *La Política*, utilizó su método comparativo entre varias de las instituciones de la Hélade, dentro de la polis y advirtió de este modo la existencia de tres poderes, perfectamente identificables: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; así como los encargados de aplicar e interpretar las leyes, es decir, el cuerpo judicial.

1.1.2. EN ROMA.

Fue en el periodo de la república cuando se pudo manifestar un equilibrio en el poder político a través de las diferentes atribuciones del senado, del consulado y de la misma participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones legislativas.

El célebre Polibio consideró que el consulado representaba al gobierno monárquico; el senado a la aristocracia; y la participación ciudadana a la democracia. Decía que las formas puras de gobierno aristotélico eran los componentes de la organización política de la República Romana.

²ibid.p. 387.

Cicerón escribió que:

"si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido".³

Es de esta forma que Polibio señala que la mejor forma de gobierno en Roma es la mixta, compuesta por los mismos tres elementos advertidos por Aristóteles: un cuerpo de magistrados encargados de hacer las leyes, un órgano ejecutivo de ellas y uno más destinado a hacer que las leyes se cumplan u órgano judicial.

Hay que tener presente que las ideas de Polibio como las de Cicerón, y de sus homólogos helénicos, eran imprecisas, pues carecen de objetividad, sin embargo, constituyen importantes aportaciones a la doctrina en cuestión.

1.1.3. EL ESTADO MODERNO.

Tuvieron que transcurrir años para que la teoría de la división de poderes lograra desarrollarse tal y como hoy la conocemos.

A finales de la Edad Media, el autor Johan Bodin, habló de diversas clases de soberanía, por lo que a éste autor se le reconoce un gran mérito en abordar este importante tema, pero además, él la ubicaba en el contexto de las atribuciones del órgano legislativo, por lo que se puede vislumbrar cierta idea de la división de poderes.

³ Cfr. Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 116.

Durante el siglo XVII se dieron dos hechos importantes que se relacionan con el principio de la división de poderes: por una parte, al darse la decapitación de Carlos I de Inglaterra, con motivo del triunfo de la rebelión comandada por Oliver Cromwell, el cual expidió el "*Intrument of government*", documento que postuló el principio de división de poderes; y por otra parte, la publicación de un ensayo sobre el gobierno civil, del célebre John Locke, el cual desarrolló una interesante teoría sobre la separación de funciones, en la que señala:

"... La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún al poder legislativo debe gobernar. La autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos".⁴

En estos términos, Locke pudo distinguir claramente las funciones públicas que se refieren a las expedición de las leyes, aquéllas otras sobre la función del gobierno y la impartición de justicia, aunque de hecho sólo reconoce dos poderes: el legislativo que reside en el rey en parlamento y el poder ejecutivo depositado en el propio rey; este poder le permite al monarca hacer la guerra y concertar en su caso la paz, realizar alianzas, enviar y recibir embajadas.

Para Locke, la función judicial no es propiamente la de un poder sino la concibe como una actividad implícita del poder ejecutivo, y en estricta lógica tiene razón pues al ejecutivo le corresponde hacer que se cumplan las leyes expedidas por el legislativo castigando inclusive a los que las trasgredan. Según Locke, esta función implícita del ejecutivo no es realizada por el rey pues dimana

⁴ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Op. cit. P. 388.

esa función en los jueces. Este autor inglés atribuyó al monarca una facultad especial, la de actuar discrecionalmente para alcanzar el bien común; así, en el ejercicio de esa atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o incluso, pasar sobre ella. Agrega Locke lo siguiente:

"... El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel en quien reside el poder ejecutivo. Porque, incapaces los legisladores de prever y atender con leyes a todo cuanto pudiera ser útil a la comunidad, el ejecutor de éstas, teniendo en sus manos el poder, cobra por ley común de naturaleza el derecho de hacer uso de el para el bien de la sociedad...ese poder de obrar según discreción para el bien público, sin prescindir de la ley y aún a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa".⁵

Además de lo anterior, Locke agrega a los dos anteriores poderes el federativo, encargado de las relaciones exteriores, dotado de facultades para hacer la guerra y decretar la paz.

Por esto, se dice que Locke es el verdadero precursor de la teoría de la división de poderes. Al establecer con claridad la distinción entre el legislativo y el ejecutivo, vislumbra el moderno significado de la teoría descubriendo así el propósito de su necesidad en los Estados democráticos.

Locke señalaba acertadamente que:

"Aunque los poderes federativo y ejecutivo de cada comunidad sean en sí realmente distintos, difícilmente cabrá separarlos y ponerlos al mismo tiempo en manos de distintas personas".⁶

⁵ Cfr. Borja, Rodrigo. Op. cit. P. 117.

⁶ Idem.

1.1.4. EL ESTADO CONTEMPORANEO.

Locke dejó sentadas las bases para que otros autores desarrollaran la teoría de la división de poderes. Tal es el caso del célebre barón de montesquieu personaje que tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, y en especial el gobierno de Luis XIV quien históricamente describió su gobierno aristocrático con estas palabras: "*L'etat c'est moi*" (el Estado soy yo).

Pasando a Montesquieu, en su máxima obra "El espíritu de las leyes" (de 1748), afirmó la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. Decía Montesquieu que el primero de ellos hace las leyes; el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Aquí, las palabras de Montesquieu:

"...La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder... Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien delineado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. 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 las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".⁷

El mismo Montesquieu advierte en su obra "Del Espíritu de las Leyes" que:

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".

Es aquí donde podemos encontrar la formulación clara y definitiva con proyección moderna, como medio de defensa de la libertad y de un mejor funcionamiento del poder del Estado, la doctrina de la división de poderes. En Locke se habla de un poder federativo, en Secondant, del poder judicial. Con las siguientes líneas, Montesquieu reafirma la importancia y trascendencia de la teoría de la división de poderes:

"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 las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".

⁷ Cit. Por Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. P.389.

Podemos advertir que Montesquieu no trata de hacer una mera distinción o descripción de las funciones, sino que en la medida con que esa separación es un factor en la defensa de las libertades, obsesión y preocupación fundamental del gran doctrinario galo. Por otro lado, el autor definió limitativamente la libertad, al precisar que ésta consiste en poder llevar a cabo lo que se quiere y que esté permitido por las leyes, y a no ser obligado a hacer lo que no se desea. Plantea claramente y de modo definitivo, que no es la forma de gobierno: democracia, aristocracia o monarquía, las que llevan implícita la libertad, ya que ésta puede existir bajo un sistema monárquico o bajo un aristocrático, y afirma lo siguiente:

"En las repúblicas de Italia, en que los tres poderes están reunidos, hay menos libertad que en nuestras monarquías. Y los gobiernos mismos necesitan para mantenerse, de medios tan violentos como los usuales del gobierno turco; díganlo si no, los inquisidores de Estado y el buzón en que, a cualquier hora, puede un delator depositar su acusación escrita.

Considérese cuál puede ser la situación de un ciudadano en semejantes repúblicas. El cuerpo de la magistratura, como ejecutor de las leyes, tiene todo el poder que se haya dado a sí mismo como legislador. Puede imponer su voluntad al Estado; y siendo juez, anular también la de cada ciudadano".

Este criterio generalizó la idea de mantener separados a los órganos del poder público, asignándoles atribuciones específicas para evitar la opresión. Según las ideas de Montesquieu, las leyes deben ser realizadas por una asamblea electa por el pueblo porque siendo éste el titular de la soberanía sólo podía someterse a las normas generales que hicieran sus representantes. Las funciones de gobierno, consistentes en la aplicación de las leyes del legislativo en la esfera administrativa, sólo le corresponde al órgano ejecutivo; las funciones

jurisdiccionales que se traducen en aplicar las leyes, sólo pueden ser desarrolladas por los tribunales y los jueces.

Las ideas de Montesquieu inspiraron a los fundadores del Estado contemporáneo, principalmente al constitucionalismo de los Estados Unidos de América, país que los adoptó con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de las “Checks and balances”; esto es, los frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí.

1.1.5. EN MÉXICO.

La evolución histórica de la separación de poderes en nuestro país merece ser tratada aparte, por eso, a continuación hablaremos de ella.

Debemos decir que durante la guerra de Independencia, nuestro país observó obligatoriamente las normas y la estructura política española con una ligera separación de poderes, aunque, muchas de las leyes destinadas a regular a la Nueva España se dictaron ya en nuestro territorio, el cual contó con un ejecutivo propio en las manos del virrey designado por la corona española y existieron cortes que impartían justicia.

Con el paso de los años, las instituciones europeas fueron teniendo aplicación en nuestro país. La teoría de la división de poderes pasó rápidamente de Francia a España y de ahí a otros lugares como los Estados Unidos de América e inevitablemente a México.

1.1.5.1. ETAPA POSTINDEPENDENTISTA.

Es acertado señalar que México es el prototipo de la estructura y de las características del Estado contemporáneo toda vez, que cuando consumó su independencia, en el año 1821, la ideología predominante en el viejo continente, la "ilustración", ofrecía posibilidades tan sugestivas para la organización política de los Estados que habían obtenido recién su libertad.

Uno de los problemas a que se enfrentó nuestro país después de proclamar su independencia era la necesidad de transformarse política y jurídicamente para poder sobrevivir como nación, ante los intentos españoles por reconquistarnos. Insistimos en que las ideas de los grandes enciclopedistas más allá de ser simples modas, brindan las respuestas que México deseaba. Por tal virtud, todas nuestras constituciones han consagrado la división de poderes aunque no de idéntica forma. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número.⁸

Sobre la importancia o rangos existencias entre los órganos, resalta la tendencia que presenta el legislativo como un órgano originario y fundamental, tal como sucede en la constitución de Apatzingán, de 1814 en estos términos:

"... Artículo 44.- Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo Tribunal de justicia."

De manera excepcional a esta línea o tendencia están el Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano, de 1823, y el Estatuto del Imperio de Maximiliano, de 1865, donde se da una preeminencia indiscutible al órgano ejecutivo que se depositaba en el emperador. Destaca el artículo 29 del primer documento mencionado:

⁸ ibid. P. 392.

".... -El poder ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto."

Casi todas las constituciones reconocieron la preeminencia del órgano legislativo en virtud a dos causas: porque le asignaron la representación de la nación y porque sus atribuciones básicas consistieron en hacer leyes.

La Constitución Política de 1857, a manera de ejemplo, suprimió al Senado de la República no obstante de consagrar la forma de Estado Federal. Se integró un legislativo unicameral con una asamblea de diputados, alcanzando este órgano gran importancia a grado tal que varios presidentes de la época, entre ellos don Benito Juárez, afrontaron severas dificultades para ejercer sus encargos.

En nuestras constituciones normalmente han existido tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. No obstante, en la Constitución centralista de 1836, denominada "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana", se estableció un sistema de cuatro órganos; además de los tres conocidos creó otro que sometía a los tradicionales: el denominado "Supremo poder conservador". En la segunda ley artículo 1º, se estableció el perfil de esa innovación:

".....Habrà un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designará la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo".

El artículo 12 de la misma ley le asignó al supremo poder conservador las siguientes atribuciones: declarar la nulidad de leyes y decretos;

declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema corte de Justicia; declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; suspender a la Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General. Se llegó al extremo de otorgar al Supremo poder conservador la facultad de restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, o a los tres cuando hubiesen sido disueltos revolucionariamente. Es difícil imaginar una institución tan poderosa como la antes citada, sobre todo cuando sabemos que jurídicamente, los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen la misma jerarquía, por eso, nos parece hoy en día una aberración la sola posibilidad de que existiese un cuarto poder o "mega poder" con facultades totalmente absolutas.

De la época postindependentista se desprende que desde que obtuvimos nuestra libertad como nación prevaleció la división de poderes como una institución, más que doctrina, tal en la conformación política y jurídica de México.

1.1.5.2. ETAPA POSTREVOLUCIONARIA.

La Revolución de 1910 es considerada como un movimiento armado que trajo grandes cambios para el país no sólo en lo económico al reivindicar los derechos de las clases más desprotegidas como son los obreros y los campesinos, sino que propició necesariamente cambios fundamentales en la estructura del país.

Después de la Revolución, muchas instituciones cambiaron pero otras como la forma de nuestro Estado permanecieron. Lo mismo pasó con la división de poderes, parte esencial de nuestro sistema político y jurídico.

Años después, los logros de aquél movimiento habrían de ser materializados en la Constitución Política de 1917 misma que hoy aún nos rige.

1.1.5.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 es sin duda alguna el resultado del movimiento reivindicador de los derechos de las masas, por eso es considerada como la primera Constitución eminentemente social del mundo. Ella refleja muchos adelantos en esta materia para su tiempo. Este bello documento supo guardar la esencia histórica del Estado mexicano, con su sistema democrático, republicano, representativo y federal, compuesto por estados libres o autónomos en cuanto a su régimen interno pero unidos por un impacto federal (artículo 40 constitucional). La constitución de 1917 guardó también la división de los poderes como un instrumento que habría de garantizar que el ejercicio del poder fuera justo, que nunca se concentrara en manos de una persona y que siempre se utilizara en beneficio del pueblo, tal y como lo establece el artículo 41 de la misma Constitución cuyo texto completo reproducimos a continuación:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad

igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivo, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán

las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presidentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

De esta manera, el pueblo como titular único e indiscutible de la soberanía nacional (artículo 39) ejerce a través de los Poderes constituidos o de la Unión que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, tanto en el ámbito local como en el federal lo que significa que los estados de la federación mexicana adoptan el modelo de gobierno republicano, representativo, popular y la división de poderes.

Nuestra Constitución en su artículo 49 establece la división de poderes en estos términos:

"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".

Vale la pena comparar éste texto con el de la Constitución de 1857, la cual establecía:

"Art. 50. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo."

En esencia, el texto es el mismo pues ambos preceptos señalan que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ambos preceptos coinciden en la existencia de tres poderes aunque en el caso del Legislativo de 1857, éste se componía sólo por una cámara de diputados, pues no existía el senado:

"Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión."

El texto del artículo 49 de la Constitución vigente es a todas luces más amplio al aclarar y prohibir que dos o más Poderes de la Unión queden en manos de una sola persona o corporación, ni tampoco que el ejercicio del Legislativo se deposite en manos de una persona, por ello, el Legislativo siempre deberá ser un cuerpo colegiado.

La excepción a tales prevenciones está determinada por las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal referidas en los artículos 29, sobre la suspensión de las garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, etc., o el 131, relativo a la facultad para aumentar, disminuir o suprimir cuotas o tarifas de exportación o importación, así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y demás efectos. Reproducimos el texto completo de ambos artículos:

**Artículo 29º.-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*.*

**Artículo 131º.-Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.*

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

Fuera de estas excepciones y apegado a lo que estrictamente marca nuestra Ley fundamental, los tres Poderes son exactamente iguales, aunque bien sabemos que en la práctica y desde hace más de setenta años, el Ejecutivo Federal ha cobrado una preeminencia marcada. Además, la propia constitución le concede muchas más facultades o atribuciones al Ejecutivo que a los otros dos Poderes. En posteriores apartados ahondaremos en esta realidad que representa la esencia de este trabajo de investigación documental.

1.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

La doctrina de la división de poderes tiene como sentido técnico, entre otros, el de delimitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado, independientemente de que en la práctica resulte casi imposible que se lleve a cabo de manera perfecta o ideal, como sus tratadistas creadores la imaginaron, y como trataron de establecerlo los asambleístas de Filadelfia en la Constitución de los Estados Unidos de América, en 1787, pero no puede negarse que en su momento fue un instrumento idóneo para combatir el despotismo y el absolutismo. En este sentido, la doctrina cumplió su cometido, ya que los revolucionarios de

1789, cuando organizaron constitucionalmente a Francia, expresaron con toda nitidez que no podía considerarse que un Estado estaba organizado constitucionalmente, si carecía de derechos del hombre y de división de poderes.

Esta teoría fue seguida fielmente por los nuevos Estados iberoamericanos. Cita el maestro Daniel Moreno a Ortiz Ramírez:

"Se pretende __sostiene Ortiz Ramírez__ con su doctrina, asegurar la libertad de las autoridades públicas en el ejercicio del poder que les está especialmente encomendado. Es necesario que ninguno de los tres poderes posea o pueda adquirir superioridad sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia. Por tanto, es indispensable no sólo investirlos de competencias distintas y separadas, sino hacerlos independientes e iguales los unos respecto de los otros. Sólo así podrían limitarse y defenderse entre sí; es a lo que comúnmente se ha dado el nombre de sistema de 'frenos y contrapesos', o también teoría de la balanza y del equilibrio de los poderes".⁹

La influencia de Montesquieu fue determinante en el futuro de otros países democráticos como los Estados Unidos y México, entre otros más que rápidamente adoptaron este sistema y lo incorporaron a su forma de Estado y de gobierno.

Hablar de la naturaleza jurídica y política de la teoría o doctrina de la división de poderes implicaría realizar uno o varios tratados, pues se trata de una de las instituciones más complejas e interesantes que se han creado a lo largo del tiempo. Para fines de la presente investigación documental agregaremos que la división de poderes es como lo señalamos en párrafos anteriores, una institución netamente jurídica, ya que se encuentra regulada por la Constitución Política de

⁹ Cfr. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México S.A. 7ª edición, México, 1983, p. 390.

los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49º que dispone que el Poder Supremo de la Federación se dividirá en tres rubros: un Poder Legislativo, un poder Ejecutivo y un Poder judicial, teniendo los tres la misma jerarquía y prohibiéndose que uno o más de estos poderes se concentren en una sola persona o institución.

Esta institución eminentemente jurídica que nuestro país supo adoptar atinadamente tiene un objetivo claro: garantizar que el ejercicio del Poder Supremo sea equitativo y en beneficio del pueblo, más no de algunas personas o gobernantes como acontecía en los regímenes absolutistas europeos en los que el soberano o rey era dueño de todo lo existente en su territorio, tenía y ejercía atribuciones tanto legislativas como ejecutivas e inclusive, dirimía controversias.

Después de la Revolución de 1910, la institución de la división de poderes se retoma y se plasma definitivamente como una piedra toral del México democrático y libre que siempre los mexicanos hemos deseado, por lo que en la actualidad la división de poderes es más que una institución, una garantía de equilibrio del ejercicio del Poder Supremo por parte de nuestros gobernantes. Significa también una garantía de que los derechos de las personas o gobernados se respetan por las autoridades, por lo que si una de ellas desea molestar a un particular, es decir, realizar un acto de molestia, deberá fundarlo y motivarlo, esto es, cumplir con ciertos requisitos legales impuestos por la misma Constitución Política. Señalan los artículos 14º y 16º constitucionales sobre este derecho o garantía de seguridad jurídica que:

"Artículo 14º.-A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades

esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

“Artículo 16°.-Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

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

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

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

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

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará plenamente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y

de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

En caso de que alguna autoridad, ya sea del Poder Ejecutivo o del judicial violen estos derechos de los particulares, ellos tendrán expeditos los recursos legales ordinarios que las leyes expresen y regulen o bien, el juicio de garantías en términos de la fracción I del artículo 103 constitucional:

“Artículo 103.-Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.

La división de poderes implica, en otro orden de ideas, que cada poder tiene sus propias atribuciones legales perfectamente identificable y complementarias, teniendo la obligación de abstenerse de vulnerar la esfera competencial de otro poder, salvo los casos citados de los artículos 29º y 131º de la Constitución Política vigente del país. Así, cada poder debe actuar sólo en

ejercicio de las atribuciones que la Constitución y otras leyes le conceden, debiendo abstenerse de ir más allá en sus atribuciones.

Es oportuno citar aquí al autor César Carlos Garza García quien dice:

"La soberanía, por lo que la misma implica, no acepta desintegraciones o divisiones, pero el gobierno del Estado sometido a la misma, para el ejercicio de la autoridad que le confiere la máxima Ley (continente de la soberanía) requiere de actividades especializadas, por lo que el poder político limitado, que le es propio, se manifiesta en tres funciones principales con atribuciones distintas, a saber: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional".¹⁰

Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez sostiene sobre la naturaleza de la división de poderes lo siguiente:

"La división de Poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la Historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado".¹¹

Después, el maestro agrega que:

"Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta".

¹⁰ Garza García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraw Hill, México, 1997, pp. 73 y 74.

¹¹ Vid. Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 23ª edición, México, 1989, p. 211.

1.3. SU INCORRECTA DENOMINACIÓN.

Es común escuchar que se hable de la división de poderes como si existieran tres de estos. Doctrinarios, estudiosos, litigantes y personas en general tiene la idea de que en México hay tres poderes diferentes. Posiblemente esta idea se fundamente en el hecho de que en Francia se le daba más importancia al hecho de que las atribuciones del Estado se repartirían en tres rubros: legislativo, ejecutivo y judicial, más que decir que los tres poderes integraban uno solo.

De la lectura del artículo 49º constitucional se desprende claramente que solo existe un solo Poder, el Poder Supremo de la Federación, el cual por razones de garantizar su ejercicio equitativo se reparte en tres apartados diferentes pero complementarios:

“Artículo 49º.-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”.

De la lectura del artículo se desprende que se trata efectivamente de un solo poder el llamado Supremo Poder de la Federación, si tomamos en cuenta que el constituyente utilizó el singular para referirse a este Poder que es único.

Por otra parte, el Constituyente de 1916-17 utilizó el verbo: dividir, para señalar que el ejercicio del Supremo Poder de la Federación se distribuye en tres rubros o apartados diferentes, pero que nacen de la misma fuente y tienen la

misma finalidad: el beneficio del pueblo, como se observa de la lectura del artículo 41º constitucional:

"Artículo 41º.-El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior,

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivo, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presidentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

En este sentido, consideramos que es incorrecto decir que existen tres poderes, sino que solo hay uno, el Supremo Poder de la Federación, el cual no se divide, sino que se distribuye, ya que el vocablo dividir significa seccionar. Por eso, es más exacto decir que el Supremo Poder de la Federación se distribuye en tres rubros o ámbitos que son como ya sabemos: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Consideramos que hay un error de técnica legislativa por parte de nuestros constituyentes a este respecto, y en lugar de decir el artículo 49º que el Supremo Poder de la Federación se divide, sería mejor que dijera que se distribuye para un ejercicio más equitativo.

1.4. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA DEMOCRACIA.

Ha quedado asentado que la democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el que participa en los actos de gobierno. Desde la época de la Grecia clásica, los más importantes pensadores hablaron de esta institución. Según Aristóteles, existen dos tipos de democracia, la directa en la que el pueblo ejerce los actos de gobierno sin mandatarios, y la indirecta en la que el pueblo tiene que escoger a quienes han de representarlo, es decir, a sus gobernantes. El

pensador concluía que la democracia indirecta es una quimera, por lo que difícilmente ha existido este tipo de democracia a lo largo de la historia.

Decía el pensador griego, citado por el maestro Felipe Tena Ramírez que:

"Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la 'democracia' si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la 'demagogia', si sea plica tan sólo en servicio de los desposeídos".¹²

La democracia actual es el producto de una larga evolución de las ideas políticas de los pueblos y sin duda, que la institución de la división de poderes guarda una relación extraordinaria con ella ya que garantiza que la voluntad y el bienestar del pueblos sean la premisa fundamental para la actuación de los tres poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial.

El mismo Felipe Tena Ramírez señala que:

"La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a si mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior".¹³

¹² Ibid. P. 89.

¹³ Idem

CAPÍTULO 2.

MARCO TEÓRICO Y PRAXIS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

2.1. EXÉGESIS DEL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL.

EL término "exégesis" significa: interpretación o explicación de un texto legal -especialmente el de la ley- realizado con espíritu de adhesión al mismo, y con el propósito de hallar la voluntad del autor.

Sin el propósito de llegar a ser verdaderos exegetas, pues eso resultaría muy difícil, trataremos de desentrañar el contenido del artículo 49 constitucional para efecto de desentrañar se esencia, es decir, el deseo del Constituyente de 1916-1917 al plasmarlo.

El artículo 49 Constitucional expresa literalmente:

"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."

Este numeral establece, dentro del Título Tercero de la Constitución, Capítulo I. la famosa "División de Poderes", doctrina elaborada en Francia con motivo de la célebre Revolución de 1789 y que cambió la vieja concepción de la

soberanía de una persona, pues quedó demostrado tras muchos años de arbitrariedades e injusticias que en el momento de que el poder público radica en una sola persona esta tiende a abusar del poder conferido, por lo cual, se elaboró una doctrina basada en la necesidad de trifurcar el poder político estatal y así evitar su abuso en perjuicio de la sociedad.

Esta teoría fue acogida rápidamente en los Estados Unidos de América y de ahí la tomamos en nuestras diferentes Cartas Constitucionales, principalmente en la vigente.

El maestro Ignacio Burgoa, al hablar del poder público y su implicación señala lo siguiente:

"..... el estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues en ella, según veremos, la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para que el estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica... esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional".¹⁴

El mismo doctrinario nos dice que:

"Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad o sea, por actos de poder público, los cuales por ende, participan de sus atribuciones esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad...."

¹⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 14ª edición, México, 2001, p. 257.

Hay que agregar que pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es un poder soberano como generalmente se dice, pues si bien deriva del orden jurídico, también lo es quien debe someterse a él en sus actuaciones, por lo cual, en nuestro derecho vigente y positivo, el estado goza de un poder público limitado, contrariamente a lo que sucede en el derecho Internacional Público donde es un ente dotado de poder público soberano el que se relaciona con similares, obligándose por medio de tratados, etc. Debemos tener presente que la soberanía, como elemento fundamental y constitutivo de todo Estado moderno radica originaria y esencialmente en el pueblo mexicano (artículo 39 Constitucional), y que todo poder público dimana del pueblo quien lo otorga al estado, quien lo debe ejercer para el beneficio del propio pueblo. Aún más, según el artículo 41 constitucional, el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (que de acuerdo con el Derecho Constitucional son los poderes constituidos), en los casos de competencia federal o en la de los estados, si es el caso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación que, por cierto, es uno solo y no tres como suele señalarse se distribuye para su justo, equilibrado y racional ejercicio siempre a favor del pueblo en tres ramas o partes: un órgano Legislativo, uno ejecutivo y uno judicial.

En este sentido, el constituyente de 1916-17 utilizó el término "se divide", de forma errónea, puesto que el Poder de la Federación es como se desprende de su género uno solo, además de indivisible, por lo que cabría interpretar el párrafo primero del artículo 49 Constitucional diciendo que el Supremo Poder de la Federación se va a distribuir para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y judicial.

Desde nuestro punto de vista, muy humilde, el constituyente de 1916-17 careció de técnica legislativa para explicar esta situación, utilizando incorrectamente el verbo "dividir" en lugar de "distribuir" o "repartir".

Por lo demás, el artículo es suficientemente claro cuando dice que no se podrán reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona, como acontecía en la Francia absolutista donde el rey o soberano era el Jefe de Estado y de gobierno, realizaba tareas legislativas y dirimía controversias, esto es, tenía atribuciones en las tres esferas competenciales. Tampoco podrá depositarse nuestro Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias que la constitución le concede al Ejecutivo de la Unión en los artículos 29 y 131, párrafo segundo, para legislar.

Resulta importante la opinión del maestro Miguel Acosta Romero quien dice:

"Quines se preocupan del Derecho Constitucional señalan que no hay tal separación de los poderes, que si hubiera una autonomía, separación o división entre los poderes, el Estadojo podrá actuar. Si un poder fuera autónomo respecto a otro, habría el problema de determinar si los poderes son soberanos, o quién es el soberano: el Estado, la Constitución, el constituyente o el pueblo, y cada poder podría oponerse a los actos de los otros.

La fórmula encontrada por los tratadistas es que no se trata de una división, de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado".¹⁵

Esta crítica de especial interés apoya la opinión vertida en el sentido de que no se trata realmente de una división o trifurcación de los poderes, sino de

¹⁵ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa S.A. 16ª edición, México, 2002, p. 129.

una distribución y colaboración entre ellos para el mejor ejercicio del poder público.

A continuación hablaremos brevemente de cada uno de los tres poderes constituidos de nuestro país.

2.1.1. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Vale la pena citar aquí las palabras del maestro Burgoa quien señala sobre la División de Poderes:

"..... hemos sostenido que el poder público del Estado es uno e indivisible y que, por tanto, no existen tres poderes como indebidamente se supone y asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del estado".¹⁶

Una de esas funciones a la que alude el maestro Burgoa es precisamente la ejecutiva, a la que según el autor, se le suele llamar impropriamente "Poder Ejecutivo", termino que ha cobrado hondas raíces en los diferentes medios jurídicos y políticos del país. Este es, seguramente, uno de esos casos donde la costumbre ha alcanzado un estadio importante y, aunque estamos de acuerdo con el maestro en que el ejecutivo de la Unión ni es un poder sino un órgano de naturaleza administrativa cuyas funciones son notablemente diferentes del Legislativo y del judicial, lo cierto es que resulta muy común y práctico señalar al Ejecutivo como un Poder.

Distinguiendo un poco los actos del Ejecutivo respecto de los otros dos órganos, los dos primeros son actos concretos, particularizados e individualizados. El maestro Burgoa concretiza lo anterior diciendo:

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 729.

"...el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente."¹⁷

2.1.1.1. SU COMPOSICIÓN.

El artículo 80 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Nuevamente el constituyente de 1916-17 carece de técnica legislativa al decir que existe un "Supremo Poder Ejecutivo de la unión", puesto que no es supremo. Posiblemente, este ensalzamiento del órgano ejecutivo se deba a la concepción que nuestros constituyentes concebían al titular de ese Poder como el más importante debido probablemente al cúmulo de atribuciones ordinarias y extraordinarias que se le otorgaban en el documento Constitucional que hasta la fecha nos rige.

Continuando con el artículo, el Poder ejecutivo federal se deposita en una sola persona, es decir, existe un ejecutivo unipersonal (actualmente son raros los casos de ejecutivos y pluripersonales, por ejemplo, hace algunos años, en Uruguay existió tal órgano aunque en la actualidad cuentan con uno unipersonal).

Nuestro Ejecutivo unipersonal lo compone entonces el "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

¹⁷ Ibid. P. 731.

El maestro Burgoa señala lo siguiente:

*“Independientemente de su implicación dinámica, por poder ejecutivo suele entenderse el conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía. Según esta indebida pero naturalizada concepción el poder ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado “presidente” o por un cuerpo colegiado que se llama “gabinete”, que a su vez se encuentra presidido por un “primer ministro” en regímenes monárquicos o republicanos”.*¹⁸

Hay que reiterar que generalmente en los regímenes republicanos, el Poder ejecutivo radica en una sola persona.

El autor Rogelio Martínez vera advierte lo siguiente:

*“De conformidad con los preceptos aplicables de la Constitución mexicana, en este régimen político-jurídico se aplica el sistema de Poder Ejecutivo unipersonal y a través del artículo 80 de la Ley Suprema, se establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, cuyo nombre oficial es el de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.*¹⁹

Mucho se dice que los secretarios de Estado o el Gabinete presidencial, forman parte del Poder Ejecutivo Federal, de lo cual se desprende que el ejecutivo es unipersonal, lo que sucede es que el Presidente de la República no puede llevar a cabo todas las tareas que la ley impone, es así que se hace auxiliar de personas especializadas en determinadas materias de paso estratégico para el país los cuales reciben el nombre de secretarios de Estado, de Despacho o vulgarmente, Gabinete Presidencial.

¹⁸ Ibid. P. 732.

¹⁹ Martínez Vera. Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. Editorial McGraw Hill, 2ª edición, México, 1996, p. 112.

Los Secretarios de Estado son personas de la más alta confianza del Presidente de la República y que conforman el sector centralizado de la administración pública federal (aunque la constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal habla aún de las secretarías de estado y de los departamentos administrativos, los cuales ya no existen en la práctica).

El artículo 90 de la constitución nos habla de la administración pública federal:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos".

El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los Secretarios de Despacho, según consta en el artículo 89, fracción II.

Cabe agregar que el sistema presidencial de gobierno es un principio importado de la constitución norteamericana de 1787.

Este sistema fue establecido por vez primera en México en la Constitución de 1824, inspirado por la Constitución de los Estados Unidos, además, por la de Cádiz de 1812: de la primera se tomaron los principios fundamentales y, de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del Ejecutivo con el congreso, y varias de las facultades concedidas al Presidente de la República.

La estructura del sistema presidencial establecido en la constitución de 1824 se ha conservado, aunque no sin modificaciones, en el constitucionalismo mexicano.

El actual sistema presidencial tiene características que le son muy propias, sin embargo, en cuanto a las normas constitucionales que estructuran el sistema, hay múltiples coincidencias entre la constitución de 1824 y la actual que data de 1917.

De acuerdo al artículo 80 de nuestra Ley Suprema, "se deposita el ejercicio del supremo Poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". De este entendemos que el ejecutivo de la Unión es unipersonal toda vez que ese poder lo detenta una sola persona. Ello también nos debe reafirmar que es erróneo pensar siquiera que tanto el Presidente de la República como los secretarios de despacho administrativo integran al ejecutivo Federal; los segundos sólo son asesores del Presidente y están por ello, supeditados a él mismo.

Para el autor Daniel Moreno, la historia del México independiente ha consagrado el ejecutivo unipersonal tal y como lo dispone el artículo 80.²⁰

Sin embargo, no siempre México ha observado al ejecutivo unipersonal, por ejemplo, en aquellos años de lucha insurgente, al ser promulgado el Decreto Constitucional de Apatzingán, sumamente influenciado por Morelos, el Poder Ejecutivo se confió a un triunvirato, probablemente como reacción contra el centralismo exagerado del gobierno virreinal. De igual manera, al consumarse la independencia y en la espera del cumplimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, nuevamente el Ejecutivo quedó encargado a una regencia:

²⁰ Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 413.

Iturbide, O'Donojú, Manuel Velásquez de León, Isidro Yáñez y Manuel de la Bárcena.

Después del imperio de Iturbide vino una junta de gobierno, de marzo de 1823 a octubre de 1824.²¹

Fue hasta la primera Constitución del año 1824, cuando el Poder ejecutivo se confió a una sola persona como ha permanecido hasta la actualidad.

Podemos notar las siguientes características del sistema presidencial mexicano:

a) El Presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno;

b) El Presidente de la República es electo por el pueblo;

c) El Presidente de la República nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Despacho;

d) El Presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del congreso;

e) El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del congreso;

f) El Presidente no puede disolver el congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el congreso diera un voto de censura al Presidente, esto no lo obligaría a renunciar.

Todas estas características las reúne el sistema presidencial mexicano, por eso no es lógico deducir que nuestro sistema presidencial es puro.²²

²¹ Ibid. P. 414.

²² Vid. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. UNAM, México, 1991, p. 52.

Es claro que el Poder Legislativo es el órgano constitucional encargado de hacer las leyes que el país requiere, mientras que el ejecutivo se encarga de ejecutarlas, así como de gobernar y, el Judicial tiene la trascendente función de impartir la justicia. Parecería que entre ellos existe una distancia bien marcada, sin embargo esto es al contrario, entre los tres poderes se da una interrelación que permite el ejercicio del supremo Poder de toda la unión en beneficio de la población.

2.1.1.2. ATRIBUCIONES ORDINARIAS.

El tema de las facultades del Presidente de la República constituye hoy en día una de las inquietudes de teóricos y prácticos del sistema democrático, ya que como algunos señalan, actualmente la Constitución Política le otorga al ejecutivo Federal muchas atribuciones perfectamente legitimadas, las cuales sobrepasan en exceso aquellas conferidas a los poderes Legislativo y Judicial, rompiendo claramente el equilibrio del poder de los tres grandes rubros que componen al poder estatal de nuestro país.

Las facultades o atribuciones del ejecutivo pueden ser divididas en dos grandes apartados: Por una parte tenemos, las Ordinarias, es decir aquellas que están especificadas en la Carta Magna y que están contenidas por el artículo 89 de tal ordenamiento y, aquellas que se denominan extraordinarias, y que se encuentran dispersas en la carta Fundamental, es decir, son facultades extras que la misma Constitución le confiere al ejecutivo Federal para lograr uniformidad en cuanto a sus decisiones. El texto completo del artículo 89º constitucional es el siguiente:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la república, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.

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;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

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

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

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

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 la seguridad internacionales.

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

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

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Derogada.

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

XIX.- Derogada.

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

Todas estas atribuciones son agrupadas por la gran mayoría de la doctrina como ordinarias.

Sobre la fracción I, cabe decir que se trata de una atribución en materia legislativa que se le otorga al Presidente de la República, para que provea lo necesario a fin de que se cumplan las leyes expedidas por el Legislativo. Esta

atribución se conoce como *facultad reglamentaria*, ya que se encarga de crear y expedir los reglamentos y decretos necesarios para el exacto cumplimiento de las leyes del órgano legislativo.

Acerca de la fracción II del artículo 89º, y en relación directa con la fracción I, definitivamente que es hoy en día una de las más polémicas, ya que debe recordarse que el artículo 92 de la misma Carta Magna establece la obligación de que: *“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”*, obligación que la Teoría Constitucionalista recibe el nombre de Refrendo Ministerial.

Tal aprobación por parte de los Secretarios de Despacho de los actos del Ejecutivo Federal constituyen al menos una teoría, una forma del sistema democrático del país, sin embargo la práctica y de hecho, la propia historia ha demostrado la contradicción entre el artículo 89 fracción II y el citado 92 de la Constitución Federal, ya que difícilmente, un acto del Ejecutivo Federal manifestado en acuerdo, circular, decreto, etc., será rechazado por el Secretario de Despacho encargado del ramo: baste recordar la facultad tan amplia que la segunda fracción del artículo 89 le otorga al ejecutivo Federal, nombrar y remover libremente a su gabinete. Por otra parte, cabe mencionar que en muchas ocasiones, el Presidente de la República nombra para las distintas secretarías de estado a personas que quizá no sean las idóneas para desempeñar las distintas direcciones de esos organismos administrativos, El Presidente basa esas designaciones en cuestiones de tipo político más que en una verdadera necesidad de servicio, actos que ocasionan serios trastornos en el desarrollo y función de esas Secretarías de Despacho.

Refiriéndose a la materia internacional, debe suponerse con acierto que la designación del Secretario de Relaciones Exteriores corre la misma suerte que los demás: como ya se señaló en el rubro anterior. Por otra parte, la segunda fracción del numeral 89 faculta también al Presidente para remover libremente a los agentes diplomáticos, sustitución que resulta muy polémica ya que la designación y remoción del personal diplomático de un Estado constituye un punto muy delicado de decisión.

Para el autor Jorge Carpizo, las facultades del Presidente de la República deben clasificarse en:

- a) Nombramientos absolutamente libres;
- b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la cámara de diputados;
- c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.²³

En cuanto a los *Nombramientos Absolutamente Libres*, estos se refieren, como ya se señaló, es el caso de la segunda fracción del artículo 89 constitucional, a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al gobernador y Procurador de Justicia del distrito Federal, e inclusive a los Sub-Procuradores de ambas instituciones administrativas encargadas de la Procuración de Justicia.

La remoción de los servidores públicos anteriormente señalados es total y absolutamente libre.

En el caso de los *Nombramientos Sujetos a Ratificación*, el Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules

²³ Ibid. Pp. 470 y 471.

generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales, a los empleados superiores de hacienda, a los ministros de la suprema corte de justicia y al procurador general de la república, pero en estos casos, el nombramiento que haga el Ejecutivo necesita para su validez de la aprobación del Senado de la República.

Hay que recordar que anteriormente, el Ejecutivo Federal podía también nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, toda vez que era el encargado del gobierno del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados, sin embargo, con las reformas legales, esta atribución pasó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La importancia de los funcionarios de este segundo grupo, admite la participación de los dos poderes en su designación y aunque es sin duda, la jerarquía de los funcionarios del primer grupo, las razones expuestas excluyen de intervenir en su nombramiento a cualquier otro funcionario que no sea el Presidente de la República. En cuanto a la remoción de tales personalidades del segundo grupo hay ciertas categorías regidas por reglas especiales, como lo son los Funcionarios Judiciales, como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los miembros del Ejército: fuera de ellos, puede considerarse que la remoción es libre para el ejecutivo Federal, a pesar de que para su designación haya participado el Senado de la República.

Acerca del tercer grupo, es decir, los *Nombramientos que deben Hacerse con sujeción a lo dispuesto en la Ley*, según lo determina la señalada fracción II del artículo 89, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o las leyes. Señala el autor y gran constitucionalista Carpizo que este precepto fue el que sirvió de fundamento al congreso de la Unión para expedir la Ley de Servicio Civil, a la que se dio posteriormente el nombre de

Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado; y que, en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pudiera, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, sobretodo, los de confianza.

Particularmente creemos que las atribuciones ordinarias del Ejecutivo de la República pueden clasificarse en dos grupos amplios que son: las que tiene o posee como Jefe de Gobierno, esto es, en el ámbito interno y las que posee como Jefe de Estado, es decir, en el ámbito internacional, como máximo representante de nuestro país ante la comunidad internacional. Dentro del primer grupo se encuentran las fracciones: I, II, IV, V, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVIII. Las fracciones II, III, VI, VII, VIII, X y XIII, son del segundo tipo, es decir, relativas al Jefe del Estado Mexicano.

2.1.1.3. ATRIBUCIONES EXTRAORDINARIAS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene otras atribuciones presidenciales que de acuerdo con lo establecido por la mayoría de los autores son de tipo extraordinario. A continuación hablaremos brevemente de ellas.

Primeramente está el artículo 29º constitucional que a la letra dice lo siguiente:

**Artículo 29º.-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”.

Esta atribución es considerada como extraordinaria ya que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga en peligro o conflicto a la sociedad mexicana, sólo el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente (en los recesos del primero), podrá suspender en todo el país o sólo en cierta parte las garantías constitucionales que fueren obstáculo para hacer frente a la situación de emergencia, aunque la suspensión será por tiempo determinado y no deberá contraerse a un solo individuo.

Por otra parte, el artículo 33º constitucional faculta al Presidente de la República para hacer abandonar el territorio a todo extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente para el mismo, a través del Instituto de Migración perteneciente a la Secretaría de Gobernación:

“Artículo 33º.-Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Esto significa que la expulsión del extranjero que se ubique en el supuesto legal será realizada sin necesidad de juicio previo, es decir, que no se le respeta su garantía de seguridad jurídica consistente en ser oído y vencido en juicio de acuerdo con lo señalado Por el artículo 14º constitucional:

**Artículo 14º.-A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

El artículo 131 en su segundo párrafo advierte otra facultad extraordinaria del Presidente de la República:

**Artículo 131º.-El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al*

enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

El Presidente de la República puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el mismo Congreso, así como para crear otras y para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional y el beneficio del país.

Además de lo anterior, el Presidente de la República es también el jefe del Ministerio Público de la Federación ya que él es quien nombra al Procurador General de la República y a los Sub-procuradores Generales de la misma dependencia en términos del artículo 102 apartado A de la Constitución Política:

“Artículo 102 A.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los

juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

Las atribuciones extraordinarias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Presidente de la República son también muy amplias, casi tanto como las ordinarias y siguen siendo motivo de grandes polémicas ya que han convertido al Presidente de la República en una figura casi omnipotente. Sobre ello, el autor y constitucionalista Daniel Moreno, citando al maestro Jesús Silva Herzog señala lo siguiente:

“Diversos factores han determinado que el papel del Presidente de la República en la vida política nacional, sea preponderante. Dos tradiciones de fuerza en el Ejecutivo de gran autoritarismo, han convergido en tal forma que la actividad presidencial ha asumido caracteres casi mágicos, con reminiscencias precolombinas, del mundo indígena. Este es uno de los factores de ascendencia secular. El otro, también de duración de tres siglos, fue el ejecutivo colonial, el virrey, que como hemos visto, era un alter ego, es decir, otro yo, el representante

mismo del rey de España, en el mundo colonial, en la vida del virreinato. El resultado ha sido un ejecutivo que el economista Jesús Silva Herzog ha llamado emperador sexenal".²⁴

El Presidente de la República es en el ámbito interno, Jefe de Gobierno y en el ámbito internacional, Jefe del Estado Mexicano, con personalidad internacional reconocida. Por eso, puede suscribir tratados u otros instrumentos con otros países (pero, con la ratificación del Senado). Constancia de lo anterior es el hecho de que el Poder Ejecutivo tenga facultades en materia legislativa, como sucede en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional:

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

Estas son a groso modo algunas de las atribuciones extraordinarias más importantes a destacar, por lo que en conjunto con las ordinarias representan mandatos serios y de vital importancia para el país, tanto en el ámbito interno como en el externo.

2.1.1.4. SUS FACULTADES EN MATERIA LEGISLATIVA.

²⁴ Vid. Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 426.

El Presidente de la República cuenta con algunas atribuciones en otros campos diferentes del propio y que han sido materia de serias críticas porque los autores consideran que con ellas traspasa su competencia y penetra otros campos como el legislativo y el judicial.

En materia legislativa, hemos dicho con anterioridad que el Presidente de la República tiene la llamada facultad reglamentaria, contenida en la fracción I del artículo 89º constitucional y que se traduce en realizar decretos y reglamentos necesarios para que las leyes del Congreso de la Unión sean cumplidas por sus obligados. Esta facultad es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo. Por ejemplo, las leyes orgánicas de las distintas secretarías de Estado son hechas materialmente por el Ejecutivo de la Unión.

Tanto los reglamentos, como los decretos que emite el Presidente de la República en cumplimiento a la facultad contenida en el artículo 89º fracción I, contienen normas jurídicas perfectamente obligatorias para los obligados en ellas.

Otra importante atribución que posee el Ejecutivo de la Unión en materia legislativa es la contenida en la fracción I del artículo 71º constitucional:

"Artículo 71º.-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; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

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

El Presidente de la República puede presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, lo que se traduce en una intromisión en el campo reservado históricamente para el legislativo, según algunos, sin embargo, analizándolo de manera serena nos podemos percatar que esta facultad es un acierto del Constituyente de 1916 y 17 ya que el Ejecutivo, dadas sus amplias atribuciones en campos trascendentes del país, como la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía, la hacienda, los transportes, etc. está bien informado de las necesidades de nuestro país en esos campos, contando para mayor conocimiento con la ayuda invaluable de los secretarios de Estado. Esta es la causa que justifica que muchas de las iniciativas que se presentan ante el Congreso de la Unión sean presentadas por el mismo Presidente de la República, incluso más que el mismo Congreso de la Unión en conjunto o de manera separada.

2.1.1.5. SUS FACULTADES EN MATERIA JUDICIAL.

En materia judicial se ha visto un cambio fundamental en cuanto a las atribuciones del Presidente de la República. Este cambio se debió al doctor Ernesto Zedillo, quien en 1994 envió un paquete de reformas constitucionales al Congreso de la Unión, entre las que se encontraba la de la fracción XVIII, del artículo 89 constitucional, relativa al nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Antes de esa fecha, el nombramiento era realizado por el mismo titular del Ejecutivo, sin la opinión de otro órgano. Era una atribución de designación libre.

A partir de 1994, el nombramiento de estos funcionarios se hace de esta manera:

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

El Presidente de la República pone a consideración del Senado una terna para que éste órgano colegiado elija a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que representa una limitación seria de esta facultad que por historia había tenido el Ejecutivo Federal.

Antes del periodo del doctor Zedillo, el gobierno del Distrito Federal era ejercido en teoría por el mismo Presidente de la República, quien designaba al denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal. Era también el Presidente el que designaba a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de esta ciudad, con lo que su campo de acción era contundente e incluía las materias legislativa y judicial.

Basta recordar el uso de atribuciones tan exagerado por parte del licenciado Carlos Salinas de Gortari, figura que marcó un momento de crisis en la política interna mexicana y que inclusive pensó en la reforma constitucional en aras de la reelección.

Podemos observar que en el campo judicial, las atribuciones del Presidente de la República son en la actualidad más moderadas, lo que da más respeto hacia la importante labor de los órganos encargados de administrar la justicia en el país.

2.2. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

El Poder Legislativo Federal es el órgano constitucionalmente facultado para crear las leyes necesarias para el país. Tiene competencia federal, aunque en cada entidad federativa o estado existe obligadamente la división de poderes como principio fundamental, por lo que también existe un cuerpo legislativo local, compuesto por los diputados de esa entidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116 constitucional:

“Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no

llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

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

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las

Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los

procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dñimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

VI.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

A continuación nos referiremos brevemente al Poder Legislativo de la Unión, a su composición y a sus atribuciones.

2.2.1. SU COMPOSICIÓN.

El Poder Legislativo de la Unión se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, de acuerdo a lo señalado en el artículo 50° de la Constitución general del país:

"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".

La Cámara de Diputados se compone de acuerdo a los artículos 51° y 52° constitucionales de la siguiente manera:

"Artículo 51°.-La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente".

"Artículo 52°.-La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

Los diputados son en esencia representantes del pueblo, por eso, la mayoría de ellos son elegidos por medio del sufragio efectivo.

En cuanto al Senado de la República, éste órgano colegiado se integra de acuerdo con el artículo 56° de esta forma:

"Artículo 56°.-La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del

partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

El Senado de la República es un fiel representante de todos y cada uno de las entidades federativas o estados, la mayoría de los cuales son elegidos también por medio del sufragio efectivo de los ciudadanos mexicanos.

Para ser diputado se requiere lo siguiente (artículo 55º):

**Artículo 55º.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:*

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular,

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59”.

Sobre los requisitos para ser senador, el artículo 58° señala que son casi los mismos, excepto la edad que deberá ser de 25 años cumplidos el día de la elección, a diferencia de los diputados en donde se exige una edad de veintiún años cumplidos:

“Artículo 58°.-Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección”.

2.2.2. SUS ATRIBUCIONES.

Las dos Cámaras tienen atribuciones en forma separada y conjunta. Acto seguido hablaremos de este tema.

La Cámara de Diputados tiene las atribuciones marcadas por el artículo 74° constitucional:

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

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

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

III. Derogada;

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.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o

no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

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;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI.- Derogada;

VII.- Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

Por su parte, la Cámara de Senadores tiene las atribuciones señaladas en el artículo 76º constitucional en los siguientes términos:

**Artículo 76º.-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 correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III.- Autorizarlo también 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 otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

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;

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 en tema 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;

VI.- Resolver las 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, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior,

VII.- *Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;*

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;*

IX.- *Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;*

X.- *Las demás que la misma Constitución le atribuye”.*

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene como atribuciones las siguientes:

“Artículo 73º.-El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II.- Derogada;

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI.- Derogada;

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la

Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

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

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

3a.- *La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.*

4a.- *Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;*

XVII.- *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;*

XVIII.- *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*

XIX.- *Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;*

XX.- *Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;*

XXI.- *Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.*

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII.- *Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;*

XXIII.- *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso,*

selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

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 vestigios o restos fósiles y 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;

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII.- Derogada.

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4°. y 5°. del Artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y*

5o. *Especiales sobre:*

a) *Energía eléctrica.*

b) *Producción y consumo de tabacos labrados.*

c) *Gasolina y otros productos derivados del petróleo.*

d) *Cerillos y fósforos.*

e) *Aguamiel y productos de su fermentación.*

f) *Explotación forestal, y*

g) *Producción y consumo de cerveza.*

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

El artículo 77° constitucional explica las atribuciones que cada Cámara tiene, sin la intervención de la otra, se trata de asuntos internos de cada una de ellas:

“Artículo 77°.-Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido”.

Es evidente que las atribuciones del Legislativo de la Unión no sólo se circunscriben a la proposición y creación de las leyes que necesita el país, sino que tiene otras funciones de revisión y control de los actos del Presidente de la República, como el caso de algunos nombramientos de funcionarios como los agentes diplomáticos, el Procurador General de la República, etc. (atribuciones que le pertenecen al senado de la República). Hay otras facultades más en las que el Congreso de la Unión se convierte en un órgano de control de la legalidad de los actos y decisiones del Presidente de la República, como en el caso de la Declaración de Guerra o la suspensión de las garantías individuales.

Con este tipo de atribuciones legales, el Congreso de la Unión se perfila como un órgano colegiado de participación más activa en la vida nacional, sobretodo en la actualidad donde nos encontramos ante un cambio político considerable, con mayor democracia y apertura hacia las distintas voces políticas de los actores de la vida nacional.

2.2.3. SU RELACIÓN HISTÓRICA CON EL EJECUTIVO FEDERAL.

No es ninguna novedad que en tiempos pasados, más exactamente, durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fue de franco sometimiento del segundo al primero.

Era el Presidente de la República quien decidía quienes integrarían el aparato legislativo, los diputados y senadores.

Fueron claros los sexenios en los que el Congreso de la Unión era sólo una comparsa del Presidente de la República, figura que llegó a ser casi absoluta gracias al control total que tenía sobre el Legislativo federal. Tal es el caso del periodo del licenciado Carlos Salinas de Gortari, el cual hizo uso del poderío que constitucionalmente tiene la primera magistratura del país. Es una verdad sabida que el licenciado Carlos Salinas se convirtió casi en dueño del país, en una especie de rey o monarca que recordaba los regímenes absolutistas franceses del pasado.

Fue el doctor Ernesto Zedillo el encargado de abrir la puerta hacia el soñado cambio en el país. Gracias a sus reformas constitucionales, el aparato legislativo mexicano encontró un nuevo papel, más decente, justo y sin estar comprometido con el Presidente de la República. Poco a poco el Legislativo fue cortando las cadenas que lo unieron con el Ejecutivo y en la actualidad, el Legislativo se encuentra realmente fortalecido, llegando al grado de negar la salida al Presidente de la República para visitar los Estados Unidos de América, lo que antes hubiera sido sancionado políticamente de una forma cruel.

La relación actual entre los dos poderes mencionados se encuentra, sin embargo, en un punto de crisis, ya que el Legislativo no ha podido encontrar puntos de acuerdo y de comunicación con el Ejecutivo, lo que ha provocado serios percances en las relaciones entre ambos poderes.

Particularmente estimamos que esto es normal, ya que después de más de 75 años de supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, queda un ambiente de incertidumbre y de conocimiento mutuo de los dos en aras de un real cambio y mejoría del país.

Es importante que ambos poderes tengan como prioridad los intereses nacionales, sobre los intereses de partido o los particulares. En este tenor de ideas, es importante que ambos poderes sigan tendiendo puentes que les permitan lograr con el transcurso del tiempo, acuerdos que se materialicen en beneficios para el pueblo mexicano.

2.3. EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Las funciones del Poder Judicial son complementarias con las de los otros dos Poderes, así, el Legislativo se encarga de hacer las leyes de carácter general, el Ejecutivo de velar porque se cumplan cabalmente, mientras que el Poder Judicial se ocupa de la administración de la justicia y del control de la constitucionalidad, que no es otra cosa que el apego de los tribunales al texto fundamental, esto es, de que siga vigente el Estado de Derecho.

El maestro Burgoa señala lo siguiente:

"La locución 'poder judicial' suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio, aunque muy usual, el 'poder judicial' denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente

considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos".²⁵

El autor Rogelio Martínez Vera es más sencillo y advierte lo siguiente:

*"La función jurisdiccional consiste en aplicar la ley al caso concreto cuando existe un conflicto de intereses. Corresponde a los jueces el ejercicio de esta actividad que preserva los vínculos de armonía entre los miembros de la sociedad. La función jurisdiccional o judicial, en consecuencia, es una actividad muy importante del Estado, porque a través de su ejercicio se da a la sociedad la seguridad de que los derechos de cada quien están celosamente resguardados y protegidos por los órganos del precitado Estado y por lo tanto, si alguien pretende hacer una reclamación a otra persona por incumplimiento de sus obligaciones, o si alguien pretende ejercer una acción legal habrá surgido en ese momento un conflicto de intereses entre dos personas, quienes dirimirán sus diferencias precisamente ante un tribunal, el que, al escuchar a las partes determinará, después de haber agotado el procedimiento, a quien le asiste la razón".*²⁶

La esencia del Poder Judicial es dirimir las controversias que los particulares presentan para su resolución, aplicando las leyes sustantivas y adjetivas existentes para esos casos.

El Poder Judicial Federal es el complemento de los otros dos como ya lo dijimos, sus atribuciones tan específicas lo han relegado a un tercer puesto dentro de un marco de clara supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás. Es

²⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 819.

²⁶ Martínez Vera, Rogelio. Op. Cit. pp. 122 y 123.

por eso que el Poder Judicial Federal permaneció intacto por muchos años, como lo apunta el autor Martínez Vera:

*"En México había permanecido inalterada por muchos años la estructura y organización de los órganos judiciales; pero, se han hecho ahora trascendentes reformas constitucionales y legales que han tenido como consecuencia, una modificación en la estructura del Poder Judicial Federal; modificaciones que están trascendiendo ya a los ámbitos de los poderes judiciales de los distintos estados que integran la Federación".*²⁷

Sin embargo, hay opiniones que se manifiestan por el hecho de considerar que el Poder Judicial no es propiamente un poder más. Dice don Juventino Castro:

"Numerosos autores han llegado a plantear sus dudas respecto a si el poder judicial, es un verdadero poder político que se 'parea' con el poder legislativo y el ejecutivo, ya que desde el nacimiento de la conocida trilogía el propio Montesquieu tan sólo le señala como función el castigar los delitos o juzgar las diferencias entre particulares.

*Si bien otro grupo de autores –que sí creen en la naturaleza política del poder judicial- consideran que ello puede contener una verdadera actividad de ese tipo, en cambio las reflexiones de los dubitativos podría significar el que esas actividades en efecto conforman una importantísima función pública por el hecho de interpretar en forma obligatoria para las partes procesales el sentido de la ley, y coactivamente ordenar su cumplimiento, pero ello no parece adecuarse a lo que podría entenderse como una auténtica función política cuando se limita a dirimir del Estado para castigar actos antisociales que rompen la paz pública existente en un Estado de Derecho".*²⁸

²⁷ Idem.

²⁸ Castro, Juventino. Cincuenta y Cinco Años de Intranquilidades Jurídicas. s/e, México, 1996, p. 1222.

Esta polémica ha sido motivo de muchos estudios, pues pareciera a simple vista que efectivamente, el poder judicial no es en sí un poder político, sino una atribución más encargada al Ejecutivo, sin embargo, nuestra Constitución Política determina que sí es un poder aparte del Legislativo y del Ejecutivo, por lo que continuar analizando su real naturaleza es algo estéril.

El hoy ex Presidente Ernesto Zedillo, envió propuestas de reformas de ley ante el Congreso de la Unión, entre ellas la relativa al Poder Judicial Federal, cuya ley orgánica se abrogó por una nueva que cambió la estructura de dicho poder, cambiando situaciones que a lo largo de la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación habían sido tabúes.

A continuación abundaremos en el análisis del Poder Judicial de la Federación y en especial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.3.1. SU COMPOSICIÓN ACTUAL A PARTIR DE 1994.

Dispone el artículo 94º constitucional que el Poder Judicial de la Federación actual se compone de los siguientes órganos jurisdiccionales: *Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Federal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito.*

La inclusión del Tribunal Federal Electoral es una de las novedades gracias a las reformas del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

Además, se establece también un órgano de control, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el Consejo de la Judicatura Federal.

La composición actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de once Ministros en lugar de los veintiuno a que se refería la Ley Orgánica anterior y el texto del artículo 94º constitucional.

De la lectura del texto del artículo 94º constitucional se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano máximo en materia de impartición de justicia en nuestro derecho, pero también se ocupa de la vigilancia de la constitucionalidad de los actos y decisiones de los demás tribunales tanto federales como locales.

El Poder Judicial de la Federación se ocupa esencialmente de la impartición de la justicia en ese ámbito, esto es, de dirimir las controversias que le sean sometidas. Este poder es asimismo, un órgano de control de la constitucionalidad de los actos de otros tribunales ya sean locales o federales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano máximo del Poder judicial de la Federación se integra por las salas (dos) y por el pleno de la misma Corte. Se compone de 11 Ministros, cinco en cada sala y un presidente que no integra sala.

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió, ya que antes de la gestión del ex Presidente Zedillo, era un asunto libre del Ejecutivo de la Unión, quien hacía la designación sin la

intervención de otra voluntad. Actualmente, es el Presidente de la República quien propone una terna al Senado de la República para que este órgano colegiado decida, igual sucede con los casos de las licencias y las renunciaciones de los Ministros.

De acuerdo con el artículo 94º constitucional, los Ministros durarán en su encargo sólo 15 años, con lo que se pone fin a una característica de inamovilidad y permanencia de los anteriores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se tradujo durante muchos años en un atraso en el trabajo de cada una de las ponencias de la Suprema Corte de Justicia. Sólo podrán ser removidos de su encargo en los términos del Título IV de la Constitución, es decir, mediante juicio político.

El cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es reelegible según el último párrafo del mismo artículo 94º constitucional:

"Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino".

Los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son según el artículo 95º constitucional los siguientes:

"Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

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

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

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

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

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

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

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

El artículo 96º habla de la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Artículo 96º.-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”.

Actualmente sólo hay dos Salas en la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, existe un acuerdo por medio del cual ambas deben conocer de todas las materias, lo que significa que ya no hay distinción por razón de éstas como en el pasado.

2.3.2. SUS ATRIBUCIONES.

Por razón de la amplitud de las atribuciones de todos los tribunales que conforman el Poder judicial de la Federación, nos referiremos básicamente a las atribuciones que tiene la Suprema Corte de justicia de la Nación, tanto en el Pleno como en las Salas.

El artículo 94º constitucional en su párrafo séptimo establece las atribuciones básicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que,

conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados”.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en su artículo 4º establece la integración del Pleno de la Suprema Corte:

“El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros”.

El artículo 5º nos habla de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia:

“Las sesiones ordinarias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno se celebrarán dentro de los períodos a que alude el artículo 3o. de esta ley, en los días y horas que el mismo fije mediante acuerdos generales.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia podrá sesionar de manera extraordinaria, aún en los períodos de receso, a solicitud de cualquiera de sus miembros. La solicitud deberá ser presentada al Presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que emita la convocatoria correspondiente”.

El artículo siguiente señala sobre los periodos del Pleno:

“Artículo 6º.-Las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuando se refieran a los asuntos previstos en el artículo 10, serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio Pleno.

Las sesiones que tengan por objeto tratar los asuntos previstos en el artículo 11 serán privadas”.

El artículo 7º de la Ley habla de las resoluciones adoptadas por el Pleno de la Corte:

“Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Los Ministros sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto.

En caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los ministros que no estuvieren legalmente impedidos; si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a otro ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en dicha sesión persistiera el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Siempre que un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo”.

El artículo 9º de la Ley habla de los nombramientos del personal del mismo:

"El Pleno de la Suprema Corte nombrará, a propuesta de su presidente, a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a los secretarios auxiliares de acuerdos y a los actuarios que fueren necesarios para el despacho de los asuntos de la Suprema Corte de Justicia, así como el personal subalterno que fije el presupuesto.

Los secretarios de estudio y cuenta serán designados por los correspondientes ministros, de conformidad con lo que establece el último párrafo del artículo 115 de esta ley.

El secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta y los actuarios, deberán ser licenciados en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; el subsecretario y los secretarios de estudio y cuenta, así como el secretario general de acuerdos, deberán tener, además, por lo menos tres y cinco años de práctica profesional, respectivamente, preferentemente en el Poder Judicial de la Federación".

El artículo 10º de la Ley enumera de manera más específica todas y cada una de las atribuciones del Pleno de la Corte:

"La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y

c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;

III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de

los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;

VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII.- De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

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;

X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;

XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

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

El artículo 11º de la Ley señala otras atribuciones del Pleno de la Corte:

"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:

I. Elegir a su presidente en términos de los artículos 12 y 13 de esta ley, y conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

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

III. Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

IV. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

VI. Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiado estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

VII. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación a los

impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de esta ley;

VIII. Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica;

X. Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte;

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

XII. Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación;

XIII. Llevar el registro y seguimiento 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;

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;

XV. *Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación;*

XVI. *Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal;*

XVII. *Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación;*

XVIII. *Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

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 formen 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 las publicaciones;*

XX. *Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;*

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

XXII. Las demás que determinen las leyes”.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce de aquellos asuntos que son de importancia para la Corte misma en materia de administración de la justicia federal.

En cuanto a las atribuciones de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenemos lo siguiente:

El artículo 15º de la Ley dispone la existencia de dos Salas compuestas por cinco Ministros y un Presidente el cual no forma parte de ellas:

“La Suprema Corte de Justicia contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar”.

El artículo 21º de la Ley establece la competencia de las Salas de la Corte:

“Corresponde conocer a las Salas:

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;

II. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley;

V. *Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;*

VI. *De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;*

VII. *De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley;*

VIII. *De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

IX. *De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;*

X. *Del reconocimiento de inocencia, y*

XI. *Las demás que expresamente les encomiende la ley”.*

Cada Sala debe escoger a su Presidente el cual tiene las siguientes atribuciones:

“Son atribuciones de los presidentes de las Salas:

I. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva. En caso de que el presidente de una Sala estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un ministro para que someta un proyecto a la misma Sala, a fin de que ésta decida lo que corresponda;

II. Regular el turno de los asuntos entre los ministros que integren la Sala, y autorizar las listas de los propios asuntos que deban resolverse en las sesiones;

III. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones y audiencias;

IV. Firmar las resoluciones de la Sala con el ponente y con el Secretario de acuerdos que dará fe. Cuando se apruebe una resolución distinta a la del proyecto o cuando aquella conlleve modificaciones sustanciales a éste, se distribuirá el texto engrosado entre los ministros, y si éstos no formulan objeciones en el plazo de cinco días hábiles, se firmará la resolución por las personas señaladas con anterioridad;

V. Despachar la correspondencia oficial de la Sala;

VI. Promover oportunamente los nombramientos de los servidores públicos y empleados que deba hacer la Sala, y

VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia".

La duración del encargo de Presidente de cada Sala es de dos años de acuerdo con lo señalado en el artículo 23º de la Ley.

Las resoluciones de cada Sala se tomarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 17º de la Ley:

"Las resoluciones de las Salas se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto de que se trate.

Si al llevarse a cabo la votación de un asunto no se obtuviere mayoría, el presidente de la Sala lo turnará a un nuevo ministro para que formule un proyecto de resolución que tome en cuenta las exposiciones hechas durante las discusiones.

Si a pesar de lo previsto en el párrafo anterior, no se obtuviere mayoría al votarse el asunto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia nombrará por turno a un integrante de otra Sala para que asista a la sesión correspondiente a emitir su voto. Cuando con la intervención de dicho ministro tampoco hubiere mayoría, el presidente de la Sala tendrá voto de calidad.

El ministro que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo".

Las Salas contarán con un presidente, como ya lo dijimos, un Secretario de Acuerdos y un Sub Secretario de Acuerdos de conformidad con el artículo 20º de la Ley:

"Cada Sala designará, a propuesta de su presidente, a un secretario de acuerdos y a un subsecretario de acuerdos.

Cada Sala nombrará a los secretarios auxiliares de acuerdos, actuarios y personal subalterno que fije el presupuesto, y resolverá lo relativo a las licencias, remociones, suspensiones y renunciaciones de todos ellos.

El secretario de acuerdos, el subsecretario de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos y los actuarios deberán ser licenciados en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito

intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; el subsecretario de acuerdos deberá tener, además, por lo menos tres años de práctica profesional, y el secretario de acuerdos, cuatro años”.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es elegido cada cuatro años por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De conformidad con el artículo 9º de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal el presidente de la Corte está facultado para designar a sus colaboradores más cercanos: un Secretario general de Acuerdos, un Subsecretario General de Acuerdos. También puede designar a los Secretarios Auxiliares de Acuerdos y a los Actuarios que sean necesarios, así como al personal subalterno que fije el presupuesto de la misma Corte para el mejor despacho de los asuntos de la Corte. De conformidad con el artículo 2º de la misma Ley Orgánica, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia no forma parte de alguna de las Salas.

Las atribuciones del Presidente de la Corte son:

**Artículo 14º.-Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:*

I. Representar a la Suprema Corte de Justicia y llevar su administración;

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;

III. Autorizar las listas de los asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

IV. Firmar las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el ponente y con el secretario general de acuerdos que dará fe. Cuando se apruebe una resolución distinta a la del proyecto o cuando aquélla conlleve modificaciones sustanciales a éste, el texto engrosado se distribuirá entre los ministros, y si éstos no formulan objeciones en el plazo de cinco días hábiles, se firmará la resolución por las personas señaladas en esta fracción;

V. Despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia, salvo la que es propia de los presidentes de las Salas;

VI. Dictar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Suprema Corte de Justicia;

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;

VIII. Legalizar, por sí o por conducto del secretario general de acuerdos, la firma de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia en los casos en que la ley exija este requisito;

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

X. Comunicar al Presidente de la República las ausencias definitivas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y las temporales que deban ser

suplidas mediante su nombramiento, en términos de la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Rendir ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal al finalizar el segundo período de sesiones de cada año, el informe de labores del Poder Judicial de la Federación;

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

XIII. Nombrar a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia, y acordar lo relativo a sus licencias, remociones, renunciaciones y vacaciones;

XIV. Expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte de Justicia;

XV. Formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, y someterlo a la aprobación de esta última funcionando en Pleno;

XVI. Remitir oportunamente al Presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación, a fin de que se proceda en términos del último párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia;

XVII. Designar a los ministros para los casos previstos en los artículos 17 y 18 de esta ley;

XVIII. Nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante los períodos de receso de la Suprema Corte de Justicia;

XIX. Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de la Suprema Corte de Justicia;

XX. Establecer las sanciones a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante él, y

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

Son variadas las atribuciones que la Ley le reserva al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales redundan en el mejor funcionamiento del más alto tribunal del país.

De acuerdo con el artículo 71º de la Ley en cita, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia preside también el Consejo de la Judicatura Federal:

“Artículo 71º.-El Consejo de la Judicatura Federal estará presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien ejercerá las atribuciones que le confiere el artículo 85 de esta ley”.

Las atribuciones del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal son las que enumera el artículo 85º de la Ley:

“Artículo 85º.-Son atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, las siguientes:

I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal;

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.

En caso de que el presidente estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un consejero ponente para que someta el asunto a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste determine lo que corresponda;

III. Presidir el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;

IV. Despachar la correspondencia oficial del Consejo, salvo la reservada a los presidentes de las comisiones;

V. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo, así como el del representante de este último, ante la correspondiente Comisión Sustanciadora;

VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

VII. Informar al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal que deban ser cubiertas mediante sus respectivos nombramientos;

VIII. Otorgar licencias en los términos previstos en esta ley;

IX. Firmar las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legalizar, por sí o por conducto del secretario ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito, y

X. Las demás que determinen las leyes y los correspondientes reglamentos interiores y acuerdos generales”.

Las principales atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentran en la Constitución Política, en los artículos 94º y 105º, éste último relativo a las llamadas controversias constitucionales:

“Artículo 105º.-La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

l.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución”.

La enumeración de las atribuciones a que se refiere la Constitución Política, así como de otras más se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos: 1º al 25º, 71º, 85º, 128º, 130º, 133º, 134º, 135º, 136º, 137º, 138º, 141º, 142º, 143º, 146º, 177º, 178º, 179º, 184º, 235º, 236º, 237º y los artículos transitorios: 95-6, 95-13, 95-14 y 95-15.

A manera de conclusión de este Capítulo, diremos que las atribuciones legales de la Suprema Corte de Justicia se dirigen hacia la vigilancia y el restablecimiento del orden constitucional en el país en todos los asuntos que deba conocer y tales atribuciones pueden ser divididas en dos grandes apartados: las de naturaleza puramente jurisdiccional (que son de hecho la mayoría) y aquellas de naturaleza no jurisdiccional o administrativa que se desprenden también de los mismos ordenamientos legales y que le ayudan para que el Poder Judicial de la Federación en su conjunto funcione óptimamente, teniendo presente que la Suprema Corte de Justicia de la nación es el órgano máximo de este Poder constituido de la Federación.

2.3.3. SU RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

La relación histórica del Poder Judicial con el Poder Ejecutivo ha sido también de franca sumisión, aún más en comparación con la relación entre el Poder Legislativo Federal y el Ejecutivo. Este Poder ha quedado rezagado en relación con los otros dos, posiblemente esto se haya debido a que la función del mismo sea tan específica y en cierta manera, delimitada en comparación con las amplias atribuciones del Ejecutivo y un poco menos del Legislativo.

Por otra parte, el Poder Judicial Federal se ha mantenido en un claro atraso tanto político como jurídico. Prueba de ello es que no tiene facultad para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, como sí acontece con el Ejecutivo y el Legislativo de la Unión, hecho que, para muchos, se justifica puesto que el Poder judicial se encarga de dirimir las controversias entre particulares y hacer que se cumplan las leyes del Legislativo, pero, esta afirmación resulta muy controvertible.

Hasta antes del sexenio presidencial del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, era el Presidente de la República quien nombraba y removía libremente tanto a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, e inclusive, designaba a algunos jueces cuando tenía un tipo de interés en ello.

Esto es un ejemplo de la manera en que el Presidente de la República manejaba a su antojo al Poder Judicial, tanto federal como el del Distrito Federal.

Fue el citado Ernesto Zedillo quien emprendió una reforma integral en materia de procuración y administración de justicia en el país, reformándose la Constitución en lo relativo al nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además, hay que recordar que en el periodo del licenciado Carlos Salinas de Gortari, el Distrito Federal obtiene cierto grado de independencia del Gobierno Federal, por lo que por vez primera cuenta con un Jefe de Gobierno elegido por voluntad popular, el ingeniero Cuahutemoc Cárdenas, quien habría de solicitar una licencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para contender por la Presidencia de la República, resultando ganador el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, ante la muerte del licenciado Luis Donaldo Colosio.

A la llegada del doctor Zedillo a la presidencia de la República, se abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se establece la que hoy está vigente y que introduce cambios significativos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como es su composición, de 21 Ministros se reduce a 11; la duración en el encargo, de ser permanente o vitalicia pasa a ser de sólo 15 años; de cuatro salas se pasa a dos; el nombramiento cambia de ser totalmente libre por parte del Presidente de la República, a hacer llegar una terna al Senado de la

República para que éste decida sobre los Ministros integrantes del tribunal más importante del país.

En la actualidad, cabe señalar que si bien el Poder judicial de la Federación presenta serios atrasos en comparación con los poderes Legislativo y Ejecutivo, también es cierto que ha observado ya un avance significativo tendiente a lograr un equilibrio de poder que debe existir en todo régimen democrático.

El Poder Judicial Federal actual tiene una relación que si no es la óptima con el Poder Ejecutivo, si podemos considerar de respeto y colaboración. Lo más importante a destacar es que el Ejecutivo de la Unión ha mostrado también un respeto adecuado a las atribuciones y actuaciones del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO 3.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO. PERSPECTIVAS EN EL NUEVO GOBIERNO FEDERAL.

3.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

En el Capítulo Primero de este trabajo de investigación hemos visto el nacimiento y desarrollo de la división de poderes, desde la época más antigua, hasta llegar a la época moderna, con las brillantes contribuciones de los enciclopedistas franceses como Montesquieu, Diderot, Rousseau, entre otros, hasta convertirse en toda una teoría que fue adoptada por la mayoría de los Estados modernos como símbolo de la democracia y del desprecio a los regímenes totalitarios.

La división de poderes como una doctrina o teoría es el resultado de un proceso histórico largo y difícil, que se ha convertido en la piedra angular de la gran mayoría de los Estados libres, republicanos y democráticos en el mundo.

En el Capítulo Segundo abordamos el marco teórico legal que rodea la división de poderes en nuestro país, más exactamente en el artículo 49º constitucional del cual hemos tratado de hacer un análisis exegético.

De la misma manera, analizamos la naturaleza, estructura o composición y las principales atribuciones de cada uno de los tres poderes federales: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, para un mejor entendimiento de ellos.

Nos resta hacer en el presente Capítulo algunas consideraciones legales y políticas sobre la división de poderes en México. No obstante, cabe decir que estas consideraciones se ubican en el contexto teórico en el que la división de los poderes es en nuestro país perfecta, sin embargo, la praxis dista mucho de ser lo que comentaremos.

Dentro del catálogo de instituciones que México supo importar del exterior está precisamente la división de poderes, implantada en el citado artículo 49º constitucional del cual ya hablamos.

Nuestro país se ha caracterizado por ser un Estado libre que promueve el respeto y la igualdad de los demás países. Nuestra historia patria está plagada de duras y crueles experiencias en materia política y jurídica. Hemos tenido distintos gobiernos y diferentes formas de Estado: República centralista, federal y hasta un imperio, con lo que las experiencias que esto nos ha dejado son invaluable, pudiendo concluirse que el México actual está entrando en una etapa de madurez basada en sus experiencias y en sus instituciones.

Hoy que se habla de la necesidad de una reforma del Estado mexicano, habría que tomar en consideración la existencia e importancia de algunas instituciones políticas y jurídicas como la división de poderes, la cual es mucho más que una simple doctrina jurídica y política, es como ya quedó asentado, una piedra toral o estructura fundamental de nuestro Estado, puesto que nos garantiza a todos los mexicanos que el ejercicio del poder estatal será equilibrado (sistema de pesos y contrapesos) al distribirse en tres rubros diferentes pero, complementarios entre sí. De nada serviría que el Poder Supremo de la Federación se reparta en tres rubros o poderes, si estos no tuvieran relación alguna. Así, la división de poderes de México aparte de garantizar el equilibrio del poder, establece un sistema de comunicación que obliga a los tres poderes constituidos a interactuar en el ejercicio diario de sus atribuciones entre sí, con lo

que en ocasiones, un poder es garante de la legalidad de los actos de otro de ellos, como es el caso de las atribuciones de nombramiento del Ejecutivo que son ratificadas por el Senado de la República.

Consideramos que esta noble institución que muchos dividendos ha dado al país, sigue siendo la base y sustento del Estado mexicano, sin embargo, ahora que resulta necesaria la reforma del Estado, sería oportuno revisarla y en su caso, modernizarla para que esté ad hoc a los tiempos modernos de fenómenos internacionales importantes como la globalización y la lucha contra el terrorismo. En este contexto, nuestros legisladores, el gobierno federal, los partidos políticos, los doctrinarios e incluso, el pueblo, deben participar en esta revisión a las atribuciones que cada poder constituido tiene por separado y así poder lograr un mejor equilibrio entre ellos, ya que es evidente que el Ejecutivo sigue teniendo demasiadas atribuciones legales en comparación con los otros dos poderes.

Consideramos adecuado, necesario e impostergable que la actual división de poderes como está plasmada en la Constitución sea materia de una revisión integral que la fortalezca y la optimice hacia los tiempos vertiginosos actuales y los futuros, para que los mexicanos de esa época encuentren un país más justo, equilibrado y que tenga por premisa fundamental el bienestar del pueblo.

La reforma a que hacemos mención debe tender a equilibrar las atribuciones legales de los tres poderes, limitando gradualmente las destinadas al Ejecutivo y a la vez, enriqueciendo las del Legislativo y del Judicial.

3.1.1. LA SUPREMACÍA HISTÓRICA DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE EL LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

No es nada nuevo señalar que a lo largo del tiempo, el Ejecutivo de la Unión ha tenido más atribuciones legales que los otros dos poderes. De hecho, esta gran diferencia sigue presente en nuestra Constitución Política actual la cual contempla tanto facultades de tipo ordinario como otras consideradas como extraordinarias por los autores, de las cuales ya hemos hablado con anterioridad en forma por demás amplia.

Para muchos, este gran cúmulo de atribuciones que tiene el Presidente de la República determina una superioridad en la escena pública por parte de aquél sobre los otros poderes. El Ejecutivo Federal es una figura que día a día aparece en los periódicos y noticieros de radio y televisión, dadas las diferentes encomiendas en materias vitales como la económica, las relaciones exteriores, el campo, la salud, la seguridad pública, etc. resulta normal el encontrarnos con las actividades diarias del titular del Ejecutivo, sin en cambio, es raro escuchar sobre las labores que desarrollan el Legislativo (a excepción de las transmisiones diarias del canal de televisión del Congreso de la Unión) o sobre las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La figura del Presidente de la República es protagonista indiscutible de la escena política y jurídica del país, lo que resulta independiente de que muchos Presidentes del pasado hayan hecho alarde de sus atribuciones e inclusive, se hayan erigido en semi dioses o reyes, como el caso del licenciado Carlos Salinas de Gortari, y más atrás, del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y José López Portillo, personas que pasaron a la historia por la arrogancia y la exageración en el uso de sus atribuciones como Jefes del Estado mexicano. En sus gestiones, los poderes Legislativo y Judicial fueron como ya lo dijimos con anterioridad, simples comparsas de aquél. Ningún poder o persona podía estar en desacuerdo abierto frente al presidente de la República, ya que las consecuencias se hacían presentes inmediatamente.

Recordemos que toda persona que resultara non grata al sistema presidencial era material y políticamente desterrada, se le nombraba como embajador o cónsul general en un país lejano y no podía regresar al país hasta que el periodo presidencial hubiese terminado.

Durante todos los años de libertad, nuestro país ha observado que su Ejecutivo Federal ha tenido una jerarquía muy superior con respecto a los otros dos poderes, hecho que se ha plasmado así en nuestras distintas Constituciones Políticas, por lo que el presunto equilibrio de los poderes nunca se ha podido lograr, y más aún, se ha fortalecido mucho más al poder Ejecutivo Federal.

La supremacía del Ejecutivo frente al Legislativo y al poder Judicial es, desde nuestro particular punto de vista, parte integrante de nuestro sistema político y jurídico estatal, por lo que debemos insistir en que debe emprenderse una reforma integral sobre las atribuciones que tienen en la actualidad cada uno de los poderes constituidos para lograr un equilibrio de ellos paulatinamente, y así, fortalecer a nuestro Estado.

El maestro Miguel Acosta Romero señala lo siguiente:

“Creemos observar en la mayor parte de los Estados un fenómeno que consiste en el aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo, sea cual sea su nombre o sus variantes.

Este fenómeno consiste en la concentración de decisiones trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios del Estado, en algunos países, aun a los miembros del Poder Judicial, con la aprobación legislativa. En la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado (es uno de los indicadores posiblemente más contrastante, ya que el Poder Ejecutivo aplica la mayor parte del porcentaje del presupuesto de los Estados y los Poderes Legislativo y Judicial,

conjuntamente, en la ejecución del presupuesto no representan sino un 3 a 5%, cuando mucho del total del mismo).²⁹*

Es también evidente que el Poder Ejecutivo de la Unión aglutina la mayoría del personal al servicio del Estado, además, el presupuesto que se le destina a este poder es mayor al de los otros dos poderes.³⁰ Estos hechos acreditan aun más la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes federales, además, es una situación observable en la mayoría de los Estados con un régimen republicano y democrático como los Estados Unidos de América.

3.1.2. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA GLOBALIZACIÓN.

Nuestro país atraviesa por una etapa de grandes cambios mundiales.

Actualmente somos socios económicos y comerciales de los más poderosos bloques internacionales como los Estados Unidos de América, Canadá y la Unión Europea, con los cuales nos unen sendos tratados de libre comercio.

La globalización es un fenómeno al que no pueden escapar los países y consiste en la interconexión de las economías, sociedades, culturas y los sistemas políticos, para lograr un intercambio más fluido de los bienes y servicios entre los Estados.

Mucho se sigue discutiendo sobre las conveniencias e inconveniencias de la globalización para los países del tercer mundo, especialmente México, sin embargo, estas discusiones resultan estériles ya que

²⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 130.

³⁰ Ibid. P. 131.

este fenómeno engloba a naciones ricas y poderosas y las menos favorecidas o pobres de manera inexorable.

La globalización es un fenómeno que trae consigo grandes cambios para los Estados, entre ellos están sus sistemas políticos y jurídicos los cuales tiene que ser adaptarse a los nuevos tiempos, abandonando los modelos viejos o clásicos y proteccionistas, cambiándolos por modelos más abiertos (como la economía neoliberal adoptada por México desde los regimenes del licenciado Miguel de la Madrid hasta la fecha). De no abrirse hacia la modernidad económica, política y jurídica, los Estados corren el riesgo de quedarse rezagados en un mundo plagado de competencias e intercambios de bienes y servicios.

Tenemos el caso de la Unión Europea, organismo internacional que aloja casi a la mayoría de los Estados del viejo continente bajo un esquema y sistema de integración comercial, política y económica. Por ejemplo, desaparecieron las monedas de cada país y se estableció una moneda única llamada *euro*, cuyo símbolo es: €. Poco a poco, las fronteras de los Estados que integran la Unión Europea han ido transformándose, por lo que los requisitos para los ciudadanos de cualquiera de los países que integran la Unión Europea son más simples. Basta una identificación oficial para ir de un país a otro.

Existe una integración comercial y económica entre esos Estados, además, en el ámbito político hay un Consejo que tiene una duración anual y que se rota entre los Estados.

Recordemos que muchos de estos Estados fueron cuna de instituciones jurídicas y políticas como la democracia moderna, la soberanía popular, la forma republicana e inclusive, la misma división de poderes. Es el caso de naciones como Francia, Inglaterra, España, quienes desarrollaron estas figuras y las exportaron al mundo como su legado más importante a la humanidad. Estos

países, al igual que los otros que conforman la Unión Europea, han tenido que adaptar y modernizar sus instituciones internas jurídicas y políticas, como su soberanía para estar en condiciones de participar de los beneficios que trae el conformar un bloque europeo integral.

México es ya socio comercial de la Unión Europea, y los beneficios de haber realizado un tratado con este bloque se pueden ver en el hecho de que se han suprimido la obligación de obtener una visa para visitar uno de los países que integran la Unión Europea, para los ciudadanos mexicanos, lo cual resulta de gran beneficio para nuestros nacionales los cuales, en otros tiempos, tenían que hacer engorrosos trámites de visa para viajar a Alemania, Italia, Inglaterra, Austria, etc.

En el caso de México, creemos fielmente que resulta impostergable ya la reforma del Estado, para estar ad hoc a las nuevas tendencias y a los requerimientos de un mundo globalizado, por eso, consideramos que debemos revisar el estado que guarda la división de poderes y modernizarla, mediante un verdadero equilibrio de las atribuciones de los tres poderes, pero también, mediante una mejor comunicación entre ellos, dejando atrás problemas partidistas que corresponden a Estados con franco atraso cultural, político y económico, así como a los intereses mezquinos de una o varias personas, velando en todo tiempo por un interés original y primordial, el interés nacional.

Insistimos que desde nuestro punto de vista, México debe modernizarse en lo interno (en lo político, lo económico, lo cultural y lo jurídico, entre otros rubros) para poder competir con los Estados socios económicos y comerciales, obteniendo así, los mejores dividendos posibles de esas relaciones.

3.1.3. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA NUEVA DEMOCRACIA A PARTIR DEL 2 DE JULIO DEL 2000.

Después de 70 años de dominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la mayoría de la gente se manifestaba por la necesidad de un cambio en el poder del país. La gestión del licenciado Carlos Salinas de Gortari colmaron la paciencia del pueblo, por lo que le correspondió al doctor Ernesto Zedillo abrir las puertas a un cambio en las estructuras políticas del país.

La historia debe reconocerle al doctor Zedillo su decisión para que este cambio tuviese lugar, para lo cual, tuvo que romper las líneas duras del Partido Revolucionario Institucional y concertar con los partidos políticos de oposición: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN) básicamente.

Resultaría difícil señalar con certidumbre si el cambio en el país fue pactado o si realmente fue el producto de la voluntad popular, la cual se volcó a emitir su voto el día 2 de julio del año 2000, ávida de otras opciones que le garantizaran más oportunidades.

De esta manera, los resultados de las elecciones federales fueron contundentes con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quezada, persona que desde los inicios de su campaña presidencial insistió en la necesidad de un cambio en las estructuras políticas del país.

Hoy, después de tres años de haber asumido la primera magistratura de nuestra nación, resultan muy cuestionables los resultados alcanzados, ya que la situación de los mexicanos no ha visto beneficio alguno. El Presidente Fox ha manifestado una serie de ideas contradictorias que parecen más dignas de una campaña política que de un Jefe de Estado y de Gobierno, el cual ha manifestado reiteradamente que a partir del día 2 de julio del 2000, México avanzó hacia la democracia, y que vamos en el camino correcto.

En lo particular estimamos que el actual gobierno federal ha mostrado contradicciones, desconocimiento en la toma de decisiones importantes para el país como en el caso del campo e inclusive, olvido en las promesas de campaña hechas por el Presidente de la República. Hay que agregar que el actual gabinete presidencial ha sido motivo de serias críticas por considerarse que los funcionarios que ocupan las diferentes Secretarías de Estado no son los más adecuados, incluso, algunos de ellos son poco agradables a la opinión pública como el ex secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda o el Secretario de Agricultura quien muestra un desconocimiento de la situación precaria que vive el campo mexicano.

Nos da la impresión que el Presidente de la República tiene la idea de que un gobierno contrario al Partido Revolucionario Institucional es un símbolo y garantía de democracia en el país, lo cual nos parece lamentable, si tomamos en cuenta que el concepto *democracia* es mucho más amplio que el ámbito electoral o de libre expresión de las ideas políticas. Nuestra Constitución Política establece uno de los conceptos más extraordinarios que se pueden encontrar sobre la democracia en su artículo 3º, inciso a:

"Artículo 3º.-Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

1.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, si no como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

De la lectura de este inciso nos podemos percatar de lo lejos que nos encontramos como país del derecho fundamental a la democracia y de las falsas promesas de los gobiernos federales tanto del Partido Revolucionario Institucional como del Partido Acción Nacional que hoy es el oficial. La democracia implica según el precepto, un sistema de vida basado en el mejoramiento constante e integral de todos los mexicanos. Por integral queremos incluir el ámbito económico, cultural, de salud y de desarrollo como personas.

Con lo anterior nos damos cuenta de la diferencia existente entre el contexto de la democracia en la teoría y en la práctica.

Hablando de la situación o estado actual de la división de poderes en el país, es pertinente expresar que hemos pasado de un extremo de supremacía casi absoluta del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, a uno en el que la figura presidencial se ha diluido notablemente. En pocas ocasiones habíamos podido presenciar una carencia de ejercicio del poder por parte del Presidente de la República, así como una falta de respeto hacia su persona por parte de los medios de comunicación.

Es lamentable que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de la Unión esté tan fracturada por discrepancias y detalles que ha propiciado el mismo

Presidente de la República. Por vez primera hemos presenciado que en un viaje presidencial, el Legislativo niegue el permiso al ejecutivo para ausentarse del país y realizar una visita oficial (a los Estados Unidos).

Con un Congreso de la Unión más plural e incluyente, nuestro país tiene un órgano que ya no es más la comparsa histórica del Ejecutivo. Sin embargo, ahora nos encontramos en el otro extremo, lo cual es también peligroso, ya que insistimos en que la figura presidencial está ya muy desgastada ante los obstáculos y problemas que los ahora partidos de oposición le han colocado. Ha colaborado para este desgaste al que nos referimos el desconocimiento y las fallas presidenciales y de sus Secretarios de Estado.

Por lo anterior, concluimos que la división de poderes atraviesa por una etapa de crisis en la que si bien el Legislativo de la Unión se haya más fortalecido, también lo es que su relación con el Ejecutivo está muy fracturada por las diferencias de visión del panorama nacional. Por otro lado, la posición del poder Judicial no ha cambiado en mucho, sigue siendo de atraso o rezago respecto a los dos poderes citados. Por consiguiente, la pretendida nueva democracia del país a partir del 2 de julio de 2000 no ha beneficiado ni fortalecido a muchas instituciones políticas y jurídicas como la división de poderes, sino que ha venido a abrir una brecha considerable entre el poder Ejecutivo y el Legislativo.

3.1.4. LAS ESPERANZAS Y EXPECTATIVAS DEL PUEBLO MEXICANO DEL NUEVO GOBIERNO FEDERAL.

En su momento, la victoria del señor Vicente Fox Quezada en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, representó una esperanza para muchos mexicanos, era la anhelada posibilidad de presenciar un México diferente, más justo, equitativo y democrático. La gente estaba ya cansada de la opresión y el atraso en que el Partido Revolucionario Institucional había sumido al país.

Durante su campaña política, Vicente Fox Quezada hizo muchas promesas de mejoría en las instituciones políticas y jurídicas del país, así como de mejoría en las condiciones de vida de todos los mexicanos.

Promesas que al haberlas hecho con su fervor religioso notorio hicieron que la mayoría de los mexicanos pensarán que este gobierno sería diferente y mejor que los anteriores.

Sin embargo, a más de tres años del nuevo gobierno, llamado *gobierno del cambio*, lo cierto es que no hemos presenciado muchos avances en los campos más prioritarios del país como el campo, el cual atraviesa una de sus crisis más pronunciadas de toda la historia, la reforma política del Estado se ha quedado estancada ante los obstáculos presentes, los problemas de la inseguridad pública y el narcotráfico, la falta de soluciones a los conflictos de Chiapas (que el señor Vicente Fox prometió solucionar en solo 15 minutos), la falta de empleos bien remunerados, la carestía de los productos de la canasta básica, etc. Estos sucesos ponen en tela de juicio el pretendido y anhelado cambio que el pueblo mexicano ha imaginado, y que no ha sido cumplido por el actual gobierno federal.

Consideramos que en muchos aspectos, el gobierno federal actual ha fallado en sus promesas de campaña, por lo que el poder Legislativo ha mostrado irritación contra el Presidente de la República.

Muchos mexicanos han cambiado de opinión con respecto a lo que esperaban del gobierno del Presidente Fox, han mostrado desilusión y desesperanza con respecto a las promesas incumplidas y a un futuro incierto que se nos presenta.

Esta posición de desagrado y desesperanza de muchos mexicanos, se justifica, por desgracia, con el diario acontecer; con los actos y declaraciones del Presidente Fox quien muestra a cada día un sometimiento manifiesto a los Estados Unidos de América, máxime con la posición que tomó México con respecto al conflicto entre la nación más poderosa del mundo e Irak, que desencadenó en acciones militares por parte del primero sobre el segundo.

Creemos que un grave error de nuestro Presidente de la República fue gestionar el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente, ya que en lo interno tenemos suficientes problemas, y no estamos preparados a participar activamente en un conflicto internacional, además, nuestra Constitución Política vigente en su artículo 89º fracción X establece como uno de nuestros principios de política exterior la no intervención en los asuntos de otras naciones y la solución pacífica de las controversias internacionales, por lo que si nuestro Presidente emite una opinión a favor de alguna incursión armada, violentará uno de los principios básicos que nos han caracterizado en el mundo como un país pacifista, neutral y fiel de las normas del Derecho Internacional. Además, el Presidente Fox parece olvidar que antes de emitir una opinión en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debe consultar y explicar al Senado de la República sobre este tema, ya que de acuerdo con la referida fracción X del artículo 89º constitucional, en relación con el artículo 76º, fracción I, el Senado revisará la política exterior desarrollada por el Presidente de la República y el fiel cumplimiento de todos y cada uno de los principios de política exterior:

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

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

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y

nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

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;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

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

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

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

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 la seguridad internacionales.

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

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

XIII.- *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.*

XIV.- *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;*

XV.- *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.*

XVI.- *Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*

XVII.- *Derogada.*

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

XIX.- *Derogada.*

XX.- *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".*

"Artículo 76º.-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 correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Resumiendo lo anterior, y desde un punto de vista particular, tenemos que el futuro político y jurídico del país difícilmente podrá observar cambios sustanciales que beneficien al pueblo y que dignifiquen nuestro nivel de vida. Además, de no hacerse una revisión exhaustiva de la división de poderes,

entre otros temas de la agenda nacional, corremos el riesgo de que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo sean cada vez peor, lo que repercutirá en el ámbito económico, político, jurídico y social del país.

Insistimos en que la división de poderes debe ser motivo de profundos análisis y reafirmaciones, para que esta valiosa institución pueda modernizarse y fortalecerse de cara a los tiempos de grandes avances, de globalización y de cambios internacionales significativos.

CONCLUSIONES.

Primera.- Desde la antigüedad, la idea de la división del poder político estuvo presente en los principales pensadores y filósofos como Aristóteles y Polibio.

Segunda.- En épocas más modernas, autores como Hobbes, Bodino y Locke reafirman la importancia de la división de poderes.

Tercera.- Fue a raíz de la Revolución Francesa y gracias a las brillantes ideas de Montesquieu y Rousseau que la división de poderes se transforma en una realidad de los países republicanos y democráticos, llegando a ser toda una teoría materia de muchos análisis hasta la fecha.

Cuarta.- Nuestro país adoptó esta teoría desde la Constitución de 1814, la cual fue reafirmandose en las siguientes Cartas Fundamentales hasta llegar a la actual de 1917, en la que la idea está más elaborada en el artículo 49°.

Quinta.- La división de poderes es en sí un complejo sistema de pesos y contrapesos en el que el Poder Supremo de un país se distribuye entres rubros diferentes (los poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial), para evitar la concentración del poder en una sola persona, como ocurrió en Europa con los regímenes absolutistas y con ello se abuse del ejercicio del mismo.

Sexta.- La división de poderes contempla la existencia de tres ámbitos: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, con su propio marco competencial, sin embargo, es incorrecto pensar que no existe relación entre ellos, ya que el Estado tiene unidad en cuanto al ejercicio del Poder de que goza, por tanto, debe existir comunicación y colaboración entre los tres poderes, los cuales están al servicio del pueblo, como único titular de la soberanía (artículo 39° constitucional).

Séptima.- Desde nuestro particular punto de vista, resulta incorrecto decir que existen tres poderes separados, toda vez que de la lectura del artículo 49º constitucional se desprende que solo hay un Supremo Poder de la Federación, el cual no se divide, sino que se distribuye para su ejercicio equilibrado y justo en los tres ámbitos o rubros citados y explicados en esta investigación.

Octava.- Los tres poderes constituidos tienen, desde el punto de vista jurídico y político, la misma jerarquía e importancia, sin embargo, en la práctica se ha observado que el Ejecutivo ha tenido cierta preeminencia en base a las atribuciones que las leyes le conceden (ordinarias y extraordinarias) sobre los otros dos poderes.

Novena.- Esta supremacía del Ejecutivo de la Unión quedó más que acreditada en los regímenes del Partido Revolucionario Institucional, durante más de 70 años en los que el Poder legislativo y el Judicial simplemente fueron comparsas del Presidente de la República, figura que casi llegó a ser un monarca o rey absoluto en el país.

Décima.- La figura del Presidente de la República cayó en una exageración en cuanto a su papel protagónico y sus atribuciones, por lo que durante los más de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, toda la vida política y jurídica del país giró en torno a ese personaje, por lo que el Poder Legislativo y el Judicial quedaron rezagados a un segundo y tercer lugar respectivamente.

Décimo primera.- En este sentido, la división de poderes en la práctica, ha demostrado que no existe el equilibrio planteado en la teoría entre los poderes constituidos. Quienes elaboraron esta teoría posiblemente no imaginaron que el Ejecutivo habría de tener un papel superior sobre los otros dos.

Décima segunda.- Consideramos que en los tiempos actuales de grandes cambios en el mundo, como la globalización, México debe contar con estructuras políticas y jurídicas más modernas y firmes que le permitan avanzar como nación hacia niveles importantes de desarrollo.

Décima tercera.- Por lo tanto, la división de poderes debe ser motivo de un análisis completo por parte de los legisladores, del mismo Ejecutivo y del pueblo para lograr contar con un verdadero equilibrio entre las atribuciones que tiene cada poder.

Décima cuarta.- Hoy que se habla de la reforma del Estado, sin embargo, esto es incorrecto, ya que se trata en esencia de una reforma al aparato de gobierno del Estado mexicano, cuestión diferente.

Décima quinta.- Es buen momento para que analicemos el estado que guarda la división de poderes, y así, podamos lograr mayor equilibrio entre ellos, ya que esto redundará en un mejor Estado, más justo y democrático.

Décima sexta.- La división de poderes sigue siendo piedra toral de nuestro Estado, por ello, merece ser analizada detenidamente a fin de fortalecerse y con ello, se beneficiará sin duda, nuestro país.

Décima séptima.- Una forma o manera para reforzar la Institución de la división de poderes es precisamente fortalecer al Poder Legislativo de la Unión y en especial, a la Cámara de Diputados, mediante reformas constitucionales en las que se le de mayor participación en tareas nacionales que están reservadas sólo para la Cámara de Senadores, como sucede con la ratificación de los tratados y las conferencias internacionales y la revisión de la política exterior del Ejecutivo de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa S.A. 16ª edición, México, 2002.

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S. A., 14ª edición, México, 2001.

CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO. Derecho Constitucional. UNAM, México, 1991.

CASTRO, Juventino. Cincuenta y Cinco Años de Intranquilidades Jurídicas. s/e, México, 1996.

GARZA GARCÍA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraw Hill, México, 1997.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. Editorial McGraw Hill, 2ª edición, México, 1996.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México S.A. 7ª edición, México, 1983.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª edición, editorial Porrúa S. A., México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 23ª edición, México, 1989.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial SISTA S.A. México, 2003.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial

SISTA S.A. México, 2003.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS. Editorial SISTA S.A. México, 2003.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial

SISTA S.A. México, 2003.