

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION
CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL
(La autonomía en un sistema autocrático)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

PRESENTA

OSCAR REBOLLEDO HERRERA, MDF.

ASESOR

DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ

MONTERREY, N. L.

NOVIEMBRE DE 1995

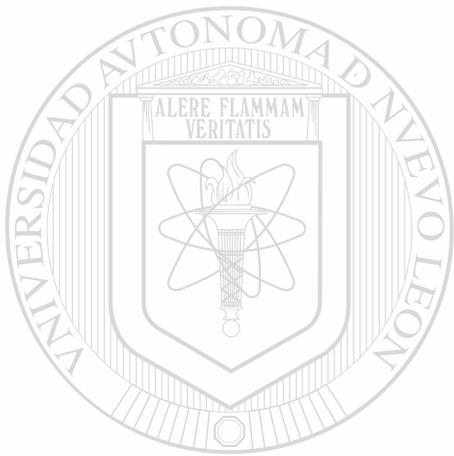
TM

K1

FDYCS

1995

R4



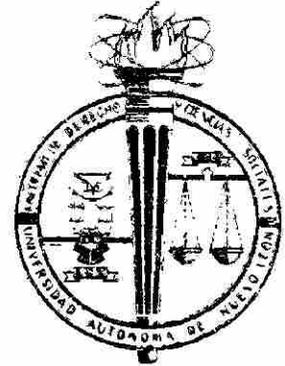
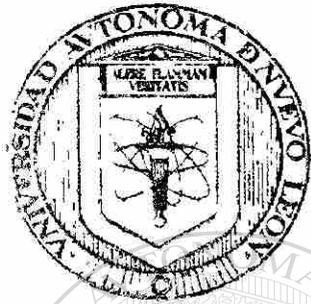
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION
CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL
(La autonomía en un sistema autocrático)

TESIS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

PRESENTA

OSCAR REBOLLEDO HERRERA, MDF

ASESOR

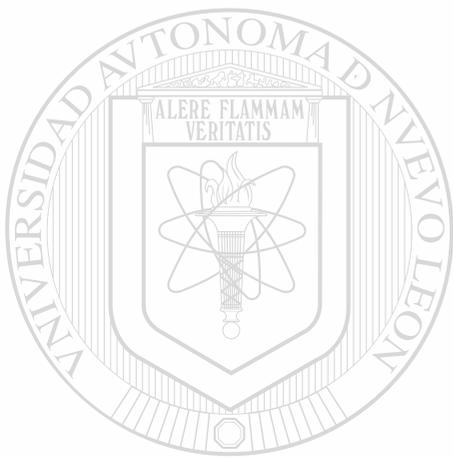
DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ

MONTERREY, N. L.

NOVIEMBRE DE 1995

TM
K1
FDYCS
1995
R4

0113-37860



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



**LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION
CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL
(La autonomía en un sistema autocrático)**

TESIS **UANL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO,
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
PRESENTA

OSCAR REBOLLEDO HERRERA, MDF

ASESOR

DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ

MONTERREY, N.L.

NOVIEMBRE DE 1995



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Post-Grado
Centro Internacional de Estudios de Conciliación, Mediación y Arbitraje
Ciudad Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L.
Tels. (8)352.2717 (8)352.6121 (8)352.1051 Fax (8)352.6118



ING. FRANCISCO GAMEZ TREVIÑO
DIRECTOR DEL DEPTO. ESCOLAR Y DE ARCHIVO
DE LA U. A. N. L.
P R E S E N T E, -

Por medio de la Presente hago constar que el Lic. OSCAR REBOLLEDO HERRERA, en virtud de haber cumplido con las asignaturas de la Maestría en Derecho Público, así como haber presentado su proyecto de Tesis y ahora su Tesis sobre "LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS, Y SU VINCULACION CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL (LA AUTONOMIA EN UN SISTEMA AUTOCRATICO)" y de tener en nuestro poder los votos de aprobación respectivos, se autoriza al interesado el exámen de grado correspondiente.

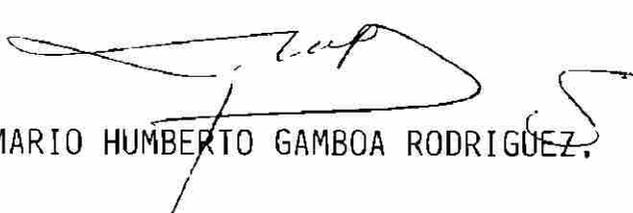
Sin otro particular, reitero a usted mi consideración y respeto.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

"ALERE FLAMMAM VERITATIS"
CD. UNIVERSITARIA, A 20 DE OCTUBRE DE 1995.
JEFE DE LA DIV. DE ESTUDIOS DE POSTGRADO.


DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO TESIS



Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Postgrado



TELS. 352-27-17, 352-10-51 Y 332-08-42

CD. UNIVERSITARIA

Dirija su correspondencia al:

APDO. POSTAL 31 SUC. "F", SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L., MEXICO

DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ
DIRECTOR DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
Presente.-

Por medio de la presente hago de su conocimiento que el Comité Académico de Maestrías ha tenido a bien designarlo asesor de la Tesis del LIC. OSCAR REBOLLEDO HERRERA. En vista de lo anterior ruego a usted tenga a bien notificarnos su aceptación por escrito.

Sin otro particular por el momento, quedo de usted,

ATENTAMENTE

"Alere Flamman Veritatis"

Ciudad Universitaria, a 7 de septiembre de 1995

[Signature]
LIC. CARLOS POLO RODRIGUEZ
COORDINADOR DE POSGRADO

c. c. Lic. Oscar Rebolledo Herrera
Interesado

Estudios de Postgrado



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Post-Grado
Centro Internacional de Estudios de Conciliación, Mediación y Arbitraje
Ciudad Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L.
Tels. (8)352.2717 (8)352.6121 (8)352.1051 Fax (8)352.6118



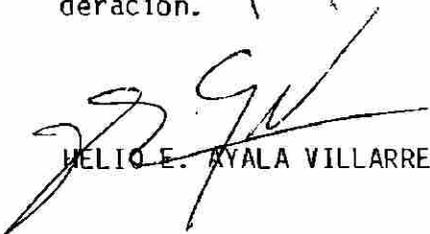
OCTUBRE 19' 1995

LICENCIADO
MARIO H. GAMBOA RODRIGUEZ
JEFE DE LA DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DE LA U.A.N.L.
P R E S E N T E;

Habiendo analizado detenidamente la Tesis para optar al grado de MAESTRO EN DERECHO PUBLICO del Señor LICENCIADO OSCAR REBOLLEDO HERRERA, M.D.F., titulada "LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL" (La autonomía en un sistema autocrático), considero que la misma reúne todos los elementos que debe contener un estudio de esta naturaleza, ya que, indudablemente los aspectos de opinión crítica estando fundados, pueden ser en su oportunidad analizados a mayor profundidad mediante el cuestionamiento de sus fuentes y la razón de criterios del sustentante plasmados en su Tesis de Maestría.

En atención a lo anterior, considero terminada debidamente su tesis, y, en consecuencia, de mi parte no existe ningún inconveniente para que se proceda a efectuar los trámites subsecuentes.

Sin otro particular, me es grato reiterarle mi atenta y distinguida consideración.


HELIO E. AYALA VILLARREAL

HEAV'raov.

Monterrey, Nuevo León, octubre 13 de 1995

DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ

Presidente de la Comisión de Tesis.

P R E S E N T E . -

En virtud de la designación de miembro de la Comisión de tesis que me hiciera la División de Estudios de Post-grado de la Facultad de Derecho, en Oficio de fecha 3 de octubre del presente año, para efectos de evaluar y aprobar la Tesis presentada por el Candidato a Maestro en Derecho Público, OSCAR REBOLLEDO HERRERA, una vez tomado conocimiento de la tesis denominada "LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL (LA AUTONOMIA EN UN SISTEMA AUTOCRATICO)", que como trabajo de grado se nos ha presentado, tengo a bien comunicarle que la misma reúne con amplitud los requisitos exigidos por el artículo 16 del Reglamento de Tesis de Post-grado de la Universidad Autónoma de Nuevo León y por lo tanto me permito dar mi voto de aprobación para los efectos conducentes.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A t e n t a m e n t e



DR. HECTOR ALEJANDRO GONZALEZ HERNANDEZ

OSCAR REBOLLEDO HERRERA, MDF
ABOGADO

Monterrey, Nuevo León, octubre 19 de 1995

DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ

Presidente de la Comisión de Tesis.

P R E S E N T E.-

En virtud de las aprobaciones de los C.C. DR. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ, LIC. HELIO E. AYALA VILLARREAL Y DR. HECTOR ALEJANDRO GONZALEZ RODRIGUEZ, miembros de la Comisión de Tesis, designados por la División de Estudios de Post-grado de la Facultad de Derecho, en Oficios de fecha 3 de octubre del presente año, de la Tesis presentada con el título "LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL (LA AUTONOMIA EN UN SISTEMA AUTOCRATICO)", tengo a bien solicitarle, se proceda a autorizarme examen de grado de Maestría en Derecho Público, asimismo designar el Jurado y la fecha para el mismo.

Atentamente



Oscar Rebolledo Herrera, MDF

INSTITUTO TECNOLOGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
DIRECCION DE ADMINISTRACION Y CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO Y CARRERA DE DERECHO
SUCURSAL DE CORREOS "J"
64849. MONTERREY, N.L.

*Recibido
con 2 notas
de aprobación
Octubre 19, 1995
M. Olvera*

OSCAR REBOLLEDO HERRERA, MDF
ABOGADO

LIC. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ
JEFE DE LA DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON.

Por medio de la presente , tengo a bien solicitarle la sustitución del asesor de tesis, que se me asignó mediante Oficio 82/95 de fecha 22 de mayo de 1995, en la persona del Dr. Hector Alejandro González Hernández, quien por cuestiones de trabajos académicos se encuentra fuera de la Ciudad, para que en su reemplazo se me designe al Lic. Mario Humberto Gamboa Rodríguez.

Asimismo, le presenté tres ejemplares del proyecto de tesis inscrito ante esta División de Estudios de Post-grado, con el Título de LOS ORGANOS DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION DEL PODER FEDERAL (LA AUTONOMIA EN UN SISTEMA AUTOCRATICO), para efectos que se le asignen a las personas que resulten miembros del Comité de Tesis respectivo, de conformidad con los artículos 23, 34, 35, 36 y 37 del Reglamento de Tesis de Postgrado de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Monterrey, N. L., a 2 de agosto de 1995



Lic. Oscar Rebolledo Herrera, MDF

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

C.c.p. Lic. Carlos Polo Rodríguez.
Coordinador de Maestrías.
C.c.p. Dr. Hector Alejandro González Hernández.
Coordinador de la Maestría en Derecho Público.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO Y CARRERA DE DERECHO
SUCURSAL DE CORREOS "J"
64849. MONTERREY, N.L.



Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Postgrado



TELS. 352-27-17, 352-10-51 Y 332-08-42

CD. UNIVERSITARIA

Dirija su correspondencia a:

APDO. POSTAL 31 SUC. "F", SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L., MEXICO

OFICIO No. 82/95

LIC. OSCAR REBOLLEDO HERRERA, MDF.
PRESENTE. -

ESTIMADO LICENCIADO REBOLLEDO:

En respuesta a su solicitud del 4 de Abril de 1995 referente a la aprobación del tema de tesis de grado me permito señalar que ha sido inscrito en ésta División de Estudios de Postgrado el proyecto de tesis bajo el título propuesto por usted: "LOS NUEVOS ORGANOS FEDERALES DE GOBIERNO AUTONOMOS Y SU VINCULACION CON LA DIVISION DEL PODER FEDERAL".

Igualmente, me permito hacer de su conocimiento que ha sido aceptado como asesor de su tesis el Dr. Héctor Alejandro González Hernández.

Ruego a Ud. mantenernos informados del avance de su tesis para efecto de prestarle la mejor ayuda posible en lo que nos corresponde.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

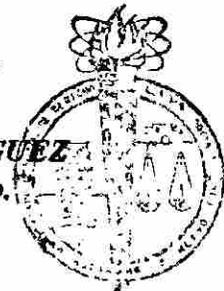
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sin otro particular por el momento quedo de usted.

ATENTAMENTE
"ALERE FLAMMAM VERITATIS"
Cd. Universitaria a 22 de Mayo de 1995

LIC. MARIO HUMBERTO GAMBOA RODRIGUEZ
Jefe de la División de Estudios de Post-grado.

cc. Héctor Alejandro González
 cc. Lic. Carlos Polo Rodríguez.
 cc. Archivo.



División de Estudios de Post-Grado

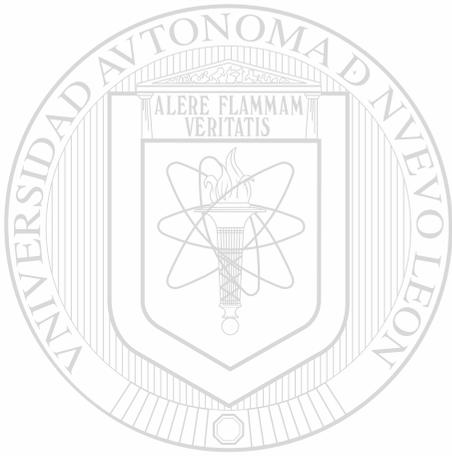
A INES.

A OSCAR Y ADRIAN.

A MIS PADRES

A MI ABUELO.

EPIGMENIO REBOLLEDO MARTINEZ



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INDICE

	Pág.
Introducción.	i
Capítulo I. La reforma de las estructuras fundamentales del Estado.	3
Capítulo II. La situación actual de la organización (división) del Poder o soberanía nacional.	28
Capítulo III. La autonomía de los órganos electorales federales.	44
Capítulo IV. La autonomía del Banco de México.	69
Capítulo V. La autonomía de los tribunales agrarios federales.	89
Capítulo VI. La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	95
Conclusión.	105
Anexo I.	111
Anexo II.	138
Bibliografía	139

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende desarrollar y precisar la naturaleza constitucional de las autonomías de gobierno creadas dentro del ámbito del gobierno federal, por la Administración Pública Federal 1988-1994, como puede observarse del título de nuestra disertación, nuestro estudio lo enfocaremos principalmente a determinar, la ubicación de las nuevas autonomías en la estructura de la organización del poder público o soberanía en nuestro País.

Debemos indicar que unos de los motivos que nos llevó a examinar y desarrolla el tema de las autonomías de gobierno constitucionales en México, es la escasa bibliografía e interés por los juristas mexicanos, como lo expone Rubén Valdes Abascal " *La autonomía plena de las entidades públicas no ha sido una figura ampliamente explorada en la doctrina...*". Además nos dá la impresión de que se tiene la convicción de que todo está dicho y estudiado respecto a dicho tema, en la normatividad jurídica que las contempla y regula.

El objetivo central del presente trabajo de Tesis de Grado, es demostrar, teórica y prácticamente que con la creación constitucional en el nivel federal de nuevos órganos de gobierno, denominados "autónomos", se deberían estar constituyendo nuevas funciones o poderes federales, que acrecentan los tres originales, es decir el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, como acontece con el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Tribunal Agrario, más sin embargo, la concepción y fortaleza constitucional del sistema presidencialista mexicano, ha impedido e impedirá el pleno desarrollo de las autonomías constitucionales.

Ahora bien, para desarrollar y lograr el objetivo del tema que nos ocupa, partiremos de la raíz del asunto de las autonomías, es decir, de las estructuras

fundamentales del Estado Mexicano, examinando qué es el Estado y sus elementos substanciales a saber: forma de estado, forma de gobierno e ideología, asimismo expondremos las principales características del Estado mexicano y finalmente las reformas que se han presentado a las estructuras fundamentales del Estado en México dentro de la llamada "Reforma del Estado" promovida por la Administración Pública Federal 1988-1994.

En segundo lugar, estudiaremos y analizaremos la organización o división del poder público o soberanía, desde un enfoque diferente al que se acostumbra por la doctrina mexicana, es decir, partiremos del estudio del poder público o soberanía desde su nivel más primario, que nos remite al estudio en primer lugar de su concepción sociológica, cratológica y de gobierno, que nos permitirá entender la determinación jurídica con que nos encontramos una vez institucionalizado socialmente en las constituciones políticas de los estados modernos. Lo anterior nos facilita la comprensión integral y profunda de la organización del poder, con miras a lograr una gran dosis de gobernabilidad y la materialización de los objetivos de una sociedad determinada, que a fin de cuentas es la esencia de la organización jurídica del poder o soberanía pública.

En el primer capítulo del presente trabajo, precisamos un patrón de capacidades autónomas con las que debe contar todo órgano de gobierno, para ser considerado independiente en el ejercicio de sus funciones y no tener que someterse jerárquicamente a otro órgano, al examinar cada uno de los siguientes órganos autónomos: Organos Electorales, Banco de México, Tribunales Agrarios y Comisión Nacional de Derechos Humanos, se destacará con cuales cuenta a fin de constituirse a favor de ellos una amplia autonomía, asimismo se determinarán su limitaciones, su responsabilidades políticas y administrativas y las obligaciones en materia de rendición de informes tanto externos como internos.

Debemos de advertir que a raíz de la falta de estudios jurídicos especializados en materia de autonomía de los nuevos órganos de gobierno, nos separamos de las fuentes clásicas dentro de las tesis de derecho, utilizando informes de gobierno, planes nacionales de desarrollo, declaraciones de funcionarios federales, principalmente del Titular del Poder Ejecutivo Federal en el período 1988-1994, en el cual se promovió la reforma del estado en México, que dió lugar a la aparición de las **autonomías constitucionales**, asimismo incursionamos en la literatura puramente económica y política, resultando de la interdisciplinariedad social, una rica gama de conocimientos, que nos permitieron comprender al derecho, más como una conducta humana disciplinada socialmente, que como un conjunto de normas que regulan positivamente al hombre.

El presente trabajo presenta dos anexos, el primero se realiza un recuento de las facultades del Presidente de la República a lo largo y ancho de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar en sí el grado cualitativo de desprendimiento de las facultades a su cargo, mediante su transferencia a los nuevos órganos autónomos federales de gobierno. El segundo de los anexos, presenta una matriz en la cual precisamos con que capacidades autónomas cuentan los nuevos órganos de gobierno, así como sus obligaciones y responsabilidades, que nos permiten tener un panorama rápido y objetivo de la situación de los diferentes grados de autonomía con que están dotados.

Finalmente, quisiera agradecer con mucho afecto, al LIC. RICARDO TREVIÑO GARCIA, el apoyo y el impulso que nos proporcionó para llevar a cabo este trabajo de grado de maestría, ya que con su ejemplo con profesor, investigador y superior, nos motiva a caminar intelectualmente más alto en cada día de trabajo, además de la más sincera y fraterna amistad que nos une.

" Vivimos una inextricable confusión de ideas para gran ventaja de demagogos y despotas "

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

CAPITULO I. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO.

1. Concepto de Estado.

Antes de precisar una definición técnica-jurídica del Estado, debemos de señalar, que ante todo, constituye una forma de organización de la sociedad -del hombre-, y que por ende constituye un fenómeno de naturaleza sociológico y antropológico en su fase primaria y substancial.

Generalmente, se ha definido al Estado, como una organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio.

Dentro de este apartado no se pretende efectuar un estudio profundo del Estado, sino determinar y especificar sus estructuras fundamentales, mismas que se modifican o reforman por la aparición de las llamadas autonomías de gobierno.

(i). Elementos del Estado.

Un nación para organizarse en un estado político, en nuestros días debe contar con los siguientes elementos materiales:

- a. Población, que se constituye por el conjunto de individuos, que forman la sociedad humana, que es la que en si se organiza políticamente.
- b. Gobierno: Son los órganos creados por la sociedad, a fin de coordinar, dirigir y vigilar la vida cotidiana de la sociedad, así como de realizar la satisfacción de la necesidades de la misma colectividad.
- c. Territorio, que se integra por la porción de espacio en que el estado ejercita su poder o sea la realidad físico-geográfica del estado.

Es importante destacar, que también el Estado cuenta con otros elementos no materiales, que son:

- a. La ideología política, que se integra, según Miguel de la Madrid, por *"aquel sistema coherente de ideas o creencias que explican la actitud del hombre ante la sociedad y pretenden conformar la organización política y social de la comunidad"*¹.

Es importante señalar que las ideologías no sólo se integran por un cuerpo de ideas, sino también por un conjunto de directrices inspiradoras de acción política. De ahí que hagan algunas observaciones a las ideologías por su naturaleza abstracta en el sentido de que no puedan dar respuesta a cada interrogante de la sociedad, pero su función real es en sí la sistematización e integración de una serie de ideas básicas y fundamentales de los fines de la sociedad, así como la confección de un cuerpo de doctrina social mayoritaria que integre una plataforma para la acción política. Por lo tanto, las ideologías se nutren y forman de ideas surgidas de la realidad, de los intereses sociales y económicos de la generalidad de la sociedad, así mismo de los temperamentos, tradiciones, de las rebeldías y de los conformismos de la misma, en fin de las complejidades de la vida social. Es por ello que Daniel Bell, señala que *"las ideologías son la conversión de las ideas en palancas sociales"*.²

De lo anterior, podemos concluir que las ideologías que no logren describir las aspiraciones de amplios grupos sociales y el propósito emocionado de lograrlas, no pueden llegar a integrar ideologías. Lo que es lo mismo, las ideologías deben estar necesariamente ligadas a los intereses concretos de los grupos sociales y de servir de base para la lucha política, ya sea para preservar o reformar, para conservar o para destruir, para evolucionar o para hacer una revolución.

Finalmente, podemos indicar que las ideologías, se forman de aquellas pautas de acción que la población considera como los mejores medios o mecanismos para lograr los objetivos que se han trazado.

1. Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Edición . Editorial Porrúa. P. 284

2. Bell, Daniel, citado por Miguel de la Madrid. Op. Cit. p. 284 y 285.

b. La soberanía nacional, que constituye la determinación de independencia y autocontrol propio de la población, rechazando toda intervención de otro estado o país en los asuntos nacionales.

(ii). El objetivo del Estado.

Los estados como formas de organización social, tienen o deben contar con un objetivo, el cual universalmente es lograr el bien común de la población, que en los tiempos actuales se ha concretizado principalmente en el elevamiento o sostenimiento del nivel de vida de los ciudadanos.

Debemos considerar, que los Estados tienen diferentes y muy variadas necesidades y prioridades, por lo que el fin general de todo Estado, se acopla a objetivos particulares dependiendo del país de que se trate, pero sin salirse del propósito general en ningún momento.

Podemos especificar el objetivo del Estado, a partir de la división del mismo, del cual resultan cuatro grandes propósitos, denominados por la doctrina administrativa "*cometidos*", mismos que define León Cortiñas-Peláez en los siguientes términos "... *los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica* " ³ , a continuación describiremos los cuatro cometidos dentro de los estados sociales de derecho, más comunes:

a. Cometidos esenciales o clásicos, el propio Cortiñas-Peláez, los describe "...*tareas...insusceptibles de toda concesión a los particulares...*", de la anterior idea del maestro Cortiñas, podemos concluir que son aquellas tareas que solo pueden realizar los órganos de gobierno del Estado, como pueden ser la defensa, el establecimiento de impuestos, la seguridad interior, las relaciones exteriores o interiores.

3. Cortiñas-Peláez, León. Administración Federal y Nuevos Horizontes Doctrinales de la Hacienda Pública Mexicana (del Entorno de nuestras empresas públicas) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 2, Tercera. Época. Año I. p. 90

b. Cometidos de servicio público. Son tareas del Estado, de suma importancia para su desarrollo, como podría ser el transporte, las comunicaciones, los servicios primarios, etc., que se realizan tanto por los órganos de gobierno, como por particulares, estos últimos, bajo un régimen de derecho público, que se concretiza mediante el otorgamiento de una concesión. En nuestros días, la participación de los órganos de gobierno en estas tareas se sujeta al principio de subsidiariedad, mismo que nos describe Juan Carlos Cassagne " *...el contenido negativo...constituye el principal límite a la intervención estatal en aquellos campos donde, por la naturaleza de las tareas a realizarse corresponde que las respectivas actividades sean asumidas por los particulares...contenido positivo que vincula al Estado y le impone el deber de intervenir, en caso de insuficiencia de la iniciativa privada, en la medida que su injerencia sea socialmente necesaria y no suprima ni impida la actividad de los particulares* ". 4.

c. Cometidos sociales. Son aquellas tareas de Estado, tendientes a lograr mejores niveles de vida de su población, mediante una redistribución de la riqueza nacional, para beneficiar a los que menos tienen, éstas son realizadas tanto por los órganos de gobierno, como por los particulares, estos últimos bajo un régimen de autorización. En este nivel encontramos los beneficios de educación, salud, medio ambiente, asentamientos humanos, seguridad laboral, protección al consumidor, etc.

d. Cometidos privados. Son aquellas tareas dentro del Estado, que originalmente se reservaron para ser desarrolladas por los particulares (comercio, industria y servicios), bajo un régimen de derecho privado, pero que dentro de la creciente participación del gobierno en la economía, se presenta una desviación a su concepción original. León Cortiñas-Peláez, nos precisa al respecto " *...en régimen de economía mixta, el sector público desborda la esfera originaria de acción y para actuar en las actividades propias de los sectores privado y social, comprendidas en el principio de libertad de trabajo, en libre concurrencia con estos sectores y bajo la dominación de ordenamientos jurídicos prevalentemente de derecho privado y social* ". 5

4. Cassagne, Juan Carlos. La intervención Administrativa. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. p. 23

5. Cortiñas-Peláez, León. Op. Cit. p. 105.

(iii). Formas de Estado.

Estas constituyen, las formas políticas que nos permiten visualizar como se organizan la totalidad de los elementos de un estado, en una determinada figura. A continuación pasaremos a examinar las más importantes formas de estado en nuestros días:

a. República.

La forma república, es aquella organización social donde el poder público reside en el pueblo (población), en un principio esta forma surgió como un régimen contrario a la monarquía, más sin embargo, en nuestro días república y monarquía, no son instituciones contradictorias, sino compatibles, el principal obstáculo actual de la república, es el totalitarismo, cuya máxima expresión es la dictadura.

Por su parte, Felipe Tena Ramírez, nos precisa una caracterización general del régimen republicano " *la jefatura de gobierno, no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular... la doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente dicho sistema con la democracia, en grado que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del estado* " 6.

A continuación señalaremos los principales elementos de determinación de una organización republicana, mismos que a su vez, constituyen realmente requisitos del sistema republicano:

a.1.. Representatividad: Es aquel sistema, donde la población designa representantes que ejerzan el poder en nombre de ellos. Debemos destacar que existen dos tipos de representatividad actualmente:

a.1.1. Clásica o tradicional: Mediante ésta los ciudadanos eligen a quienes han de representarlos total e ilimitadamente, los cuales deben ser seleccionados de entre las personas más honorables

6. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimacuarta edición, 1990. Editorial Porrúa. p. 87 y 88

capaces y que se identifiquen con la manera de pensar de sus electores. En este tipo de representatividad, los ciudadanos no votan directamente en la aprobación y la expedición de leyes y acciones de gobierno, sino que eligen a alguien que vote por ellos, tanto en el congreso, como en el ejecutivo.

a.1.2. Participativa: En este tipo de representatividad, según John Naisbitt, *" sobrevive la utilidad histórica de la representatividad clásica, pero con la salvedad de que nuestros representantes en cuestiones de suma importancia deben consultar y compartir con el electorado la decisión de adoptarla y aprobarla... seguimos eligiendo representantes por dos razones claves: 1) ésa es la manera en que siempre lo hemos hecho, y 2) es algo políticamente conveniente. No deseamos votar en todos los asuntos, sino únicamente en aquellos que si afectan nuestra manera de vivir, esencialmente, les estamos diciendo a nuestros funcionarios electos, bien los hemos elegido para que nos representen, pero si surge algo que tenga impacto en nuestra vida, tienen ustedes que consultar con nosotros...".*⁷

b) Democracia: Por medio de esta se determinan los mecanismos de participación de la población dentro de la gestación y la aprobación de las acciones o determinaciones de gobierno, comunmente se determina por la elección por medio del voto o sufragio de por representantes que la población desea, pero no constituye el único medio por el cual la población participa democráticamente dentro de las decisiones fundamentales del Estado, ya que también pueden presentarse las consultas, las iniciativas, la revisión de las cuentas públicas, los referendum etc.

A continuación señalaremos los principales requisitos para la presencia de una democracia más plena:

7. Naisbitt, John . Macrotendencias. Primera Edición, Septiembre de 1985. Best Seller Edivision. p. 175

- Se debe contar con una población con un buen nivel de educación y políticamente culta. Respecto a este elemento José Francisco Ruiz Massieu se planteó " ¿ Sólo es posible la democracia en países desarrollados y con altos índices de cultura y escolaridad ? " 8
- La mayoría de los órganos de gobierno deben ser electos popularmente.

(iv). Formas de gobierno.

Esta figura, se aplica para precisar la organización de un sólo elemento del Estado, que es el Gobierno, así mismo determinar qué órgano, es la cabeza del gobierno, en otras palabras, cuál es el que tiene más o las más importantes facultades del Estado (el más fuerte de todos).

En la actualidad nos encontramos los siguientes tipos de gobiernos:

- Parlamentario: Todo el gobierno, tiene como eje de decisión al Parlamento o Congreso (el poder legislativo es el más fuerte).
- Presidencialismo: Todo el gobierno, tiene como eje de decisión al ejecutivo (el poder ejecutivo es el más fuerte).

Dentro de esta modalidad nos encontramos dos tipos de presidencialismo:

b.1. Clásico: El titular del ejecutivo tiene más tareas que realizar, pero limitadas por el Congreso, que es el caso de los norteamericanos.

b.2. Neopresidencialismo: El titular del ejecutivo tiene más tareas que realizar, pero sin límites o controles por el Congreso, que es el caso de algunos países latinoamericanos, en estos casos, nos encontramos ante un presidencialismo también llamado absoluto o forzado.

8. Ruiz Massieu, José Francisco. La Construcción Democrática. Textos para el Cambio/15. 1994. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial. p. 18

2. El Estado Mexicano.

La forma de gobierno de México, denominada presidencialismo absoluto o fuerte, a desenvocado en una autocracia, como forma de estado, la cual no considera una forma diferente a ella, ya que toda la teoría del estado, respecto a la autocracia, es perfectamente compatible con un presidencialismo fuerte, respecto a este punto, destaca la opinión de Francisco Berlín Valenzuela " *Así, encontramos regímenes políticos en donde el poder se concentra en un solo hombre, a los que se les denomina con los términos de autocracia y monocracia...la autocracia expresa el gobierno de una sola persona no responsable de su actividad, el autos maneja libremente el poder, adoptando decisiones y recogiendo los frutos de las mismas...la monocracia es un neologismo que evoca un doble monopolio del poder y de la ideología política en una sola persona...En cuanto a su naturaleza, la dictadura es una monocracia, pues implica la concentración de todas las funciones en un solo individuo...en la mayoría de los regímenes monocráticos los parlamentos no tienen un peso específico que permita contrarrestar el centralismo de poder que posee un solo individuo... el presidencialismo se manifiesta donde el jefe del poder ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituye el centro del poder...*". 9.

Ahora pasaremos a precisar, las estructuras fundamentales del Estado mexicano, para lo cual partiremos de dos puntos de análisis, que son el enfoque constitucional y el enfoque real.

(v). La forma de Estado de México.

- a. Constitucional. No tiene, el artículo 40, que invoca a una República se localiza dentro del Título segundo y su capítulo I que se refiere " *De la soberanía y de la forma de gobierno*". De aquí toma vida la expresión de Don Daniel Cosío Villegas *la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta...*". 10

9. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Primera Edición 1993. Fondo de Cultura Económica. p. 107, 108, 109 y 111.

10. Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio, 1982. Cuadernos de Joaquín Mortiz. p. 23.

b. Real. Con la determinación de la forma de gobierno real en México, precisaremos que tenemos un estado sexenal, lo que implica que nuestra organización social, se determina por la política de cada presidente en turno, ratifica nuestra postura la siguiente opinión de Jaime Sánchez Susarrey, " *La formula política que estableció Cárdenas, y en la cual se ha cimentado el régimen político hasta la fecha, se articuló sobre dos mecanismos y una regla de oro no escrita: la institución presidencial y los organismos corporativos... funcionarían en doble sentido: a) como organizaciones de defensa gremiales y b) como soportes políticos de los gobiernos de la revolución...En consecuencia el campo de lo público quedó socializado y monopolizado por los organismos corporativos afiliados al partido oficial...es ocupado, en el mejor de los casos, por minorías organizadas y, en el peor, por la élite política en el poder...En lo político, fueron los grupos dirigentes de los organismos corporativos los que ocuparon y se repartieron los puestos de elección popular: desde las presidencias municipales hasta las gubernaturas* ". 11

(vi). Forma de gobierno.

Nosotros consideramos que el presidencialismo es una forma de gobierno, que permite en torno a ella, precisar las características de la forma de Estado y la ideología política de una determinada sociedad, constituyendo entre ambas las estructuras políticas fundamentales de un País.

a. Constitucionalmente. De acuerdo con el artículo 40, se nos precisa que " *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...* ", pero como precisamos esta disposición se refiere como lo indica el capítulo a que pertenece a la forma de gobierno, lo que implica una falta de técnica constitucional del constituyente de denominar a lo que constituye en la vida constitucional de un país su forma de estado, lo llamamos forma de gobierno.

b. Real. Contamos con un presidencialismo absoluto, también denominado presidencialismo fuerte o poderoso, en este caso expresa Jorge Carpizo " *La constitución configuró un Ejecutivo federal muy fuerte, pero el sistema político*

10. Sánchez Susarrey. ¿Corporativismo o democracia?. Ensayo Ganador del Concurso " El futuro de la democracia en México" Revista Vuelta No 136. Año XII. Marzo de 1988, p. 13.

lo hizo aún más poderoso..." en el mismo sentido se pronuncian Lorenzo Meyer " *Para los mexicanos de hoy, la presidencia ha sido el equivalente del sistema político en su conjunto...presidencialismo..., entre nosotros el término ha adquirido una connotación más bien negativa: es un arreglo político excesivamente centrado en el ejecutivo. Y una de las razones de esta concentración patológica del poder en manos de una sola persona, se encuentra en el hecho de que aquí el poder presidencial no se adquiere mediante una elección, sino que se hereda* ".12 Ernesto Zedillo Ponce de León " *Se equivocan rotundamente quienes equiparan la disposición al diálogo y el fortalecimiento del Legislativo con el debilitamiento del Ejecutivo; lo que se debilita es el autoritarismo, y lo que se fortalece es nuestro sistema republicano de división de poderes y nuestra vida democrática...*" 13 Luis Donaldo Colosio Murrieta " *Sabemos que el origen de muchos de nuestros males, se encuentra en una excesiva concentración del poder, concentración que da lugar a decisiones equivocadas, al monopolio de iniciativas, a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto, estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático* "14.

En lo que respecta a estos fundamentos son varios autores los que lo abordan podemos citar a Francisco Berlin en los siguientes términos " *En cuanto a su naturaleza , la dictadura es una monocracia, pues implica la concentración de todas las funciones en un solo individuo... en relación con sus orígenes se trata de un régimen excepcional que se ejerce de conformidad con disposiciones legales...No es extraño que existan textos jurídicos que legitimen el exacerbado poder de un individuo, encontrándonos frente a las denominadas dictaduras constitucionales...*" 15. Por su parte, Arnoldo Córdova, nos precisa al respecto lo

11. Carpizo, Jorge. A manera de introducción. Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo quinto Aniversario. Primera Edición 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. p. XIII.

12. Meyer, Lorenzo. Periódico El Norte. 23 de junio de 1994. Monterrey, N.L. p. 2-A.

13. Discurso en la ceremonia del 78 aniversario de la Constitución, 5 de febrero de 1995, Queretaro. Qro.

14. Discurso en el 65 aniversario del PRI, 6 de marzo de 1994.

15. Berlin Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 108

siguiente "Sabemos que el origen de muchos de nuestros males -dijo Colosio en un estilo de verdad inusual- se encuentra en una excesiva concentración del poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a abusos, a los excesos... Salinas no puede decir, obviamente, que es titular de un poder autoritario y antidemocrático, aunque él lo sabe muy bien. Colosio sí. Y no se trata sólo de su supervivencia como candidato, sino también de la supervivencia del Presidente en lo que le resta de gobierno. Ahora son pares entre sí, pero Salinas sigue siendo el verdadero jefe del prisma y lo sigue demostrando hasta la saciedad. Yo no veo ruptura entre ellos, sino una voluntad común de cambiar ante una emergencia que ambos reconocen... Un ejecutivo sujeto a la ley y a la Constitución. Es otro reconocimiento autocrítico de que nuestro presidencialismo autoritario no se ha ajustado siempre a lo que dictan nuestra norma fundamental y sus instrumentos jurídicos derivados... El presidencialismo mexicano resulta autoritario y concentrador del poder porque la misma Constitución se lo permite y no sólo debido a una práctica política viciosa e ilegal. Si queremos una auténtica división de poderes, como sugiere Colosio, habrá que darnos una nueva Constitución ".16.

A continuación analizaremos, algunos fundamentos del presidencialismo absoluto en el orden constitucional mexicano, que a su vez constituyen un exceso en la distribución de las facultades:

b.1. Artículo 80. " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo...", en este punto en lo particular, debemos recordar que el artículo 133 también determina que la Constitución tienen ese carácter de supremacía al precisar "Esta Constitución...serán la Ley Suprema de toda la Nación...". De lo anterior, podemos concluir que el Poder Ejecutivo, al poseer constitucionalmente el carácter de supremo, su titular se ubica al mismo nivel político de la Carta Magna, a que deberá apegar su funciones. en otras palabras, en México tenemos dos instituciones políticas SUPREMAS, el poder o función ejecutiva y la constitución y las leyes y tratados que de ella emanen de conformidad con el artículo 133 constitucional, lo interesante es determinar cuál es la que prevalece, donde obviamente la experiencia nos señala que supremo nada más el Titular del Poder Ejecutivo Supremo Federal.

16. Amaldo Córdova UNO MAS UNO. 11 de marzo de 1994. p.p. 1 y 10.

b.2. Artículo 87. " *El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará.. la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos..."*¹⁷.

Consideramos que la función de hacer guardar (proteger el cumplimiento) la constitución, es un función consustancial a la judicial, ya que nos parece contradictorio que un órgano de gobierno, en este caso el Presidente de la República, quien se supone se debe apegar al principio de legalidad constitucional, a su vez, se encargue de hacer cumplir la constitución, misma que se considera una tarea determinada a ejercitarse por los tribunales de la Federación como lo determinan artículos los 103, 104 y 105 constitucionales, en dicho sentido se pronunció la conclusión No. 3.21. del Foro Nacional Hacia un auténtico Federalismo "Por la vía de un Poder Judicial independiente y una Suprema Corte como supremo poder controlador de la constitucionalidad de los actos de autoridad" 18. Asimismo, Mario Melgar Adalid, determina " ...Confirma el papel central que en el ámbito jurídico y político ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución suprema y esencial para la vigencia de los principios constitucionales y el equilibrio de los poderes de la Unión ". 19

b.3. Art. 89, fracción I. " *Las facultades... del Presidente son las siguientes: I...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia* ". Numeral que le concede al presidente, facultades amplias en el ejercicio de la función a su cargo, misma que es llamada prerrogativa, la cual describe John Locke, en los siguientes términos " ... *la prerrogativa no es otra cosa que un poder puesto en manos del príncipe con el objeto que provea a bien público en aquellas situaciones derivadas de circunstancias imprevistas e indeterminadas y que, por esa razón, es imposible reglamentar con seguridad mediante leyes fijas e inmutables...Más aún, son muchas las cosas a que la ley no puede en modo alguno proveer, y que por fuerza hay que dejar al*

17. El subrayado es nuestro.

18.Revista Proceso No. 962. p. 4

19. Mario Melgar Adalid. Prólogo. Reformas al Poder Judicial. Primera Edición. 1995. Universidad Nacional Autónoma de México. p. 11

cuidado de quien tiene el poder ejecutivo en sus manos, a fin de que él provea como mejor lo piden el bien y la conveniencia público..." 20

Respecto a la facultad que nos ocupa, a su vez puede incluirse o comprenderse dentro de las llamadas facultades implícitas o abiertas, toda vez que el Presidente ha utilizado esta facultad para realizar una actividad no consignada en la constitución, así como para crear los órganos del mal llamado gabinete ampliado (gabinete no legal) con tal de proveer la esfera administrativa a su exacta observancia. No obstante lo anterior, vale la pena recordar la idea que sobre facultades implícitas contempladas en el artículo 73 fracción XXX constitucional, entendiéndose por éstas las que el Congreso puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio para ejercer alguna de las facultades explícitas. El otorgamiento de las facultades implícitas, se justifica según Felipe Tena Ramírez por "1) la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse, 2), la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, 3), el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita- que concede el artículo 73, fracción XXX Constitucional al Congreso Federal" 21

b.4. El artículo 89, fracción II constitucional. " *Las facultades... del Presidente son las siguientes:... II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho...*". Esta facultad del Presidente para nombrar y remover los Secretarios del Despacho, se ha viciado en torno a que el Presidente solo nombra a sus más allegados o a aquellos que por militancia al sistema o al partido han logrado méritos, sin importar su preparación, capacidad o experiencia, tal circunstancia se ha hecho ver por la negativa del Presidente Zedillo, en su encuentro con el llamado grupo San Angel de estructurar integralmente un gabinete plural, donde se busquen los mejores hombres, postura que se suavizó al nombrar como Procurador General de la

20. Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Ediciones Nuevomar. p. 97 y 98.

21. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 116.

República a un militante del Partido Acción Nacional, consideramos que esta situación se forzó en razón del artículo 89 fracción IX, que lo obliga someter a ratificación del Senado de la República, la designación que se haga de la persona seleccionada para el cargo que nos ocupa.

b.5. El artículo 89, fracción XX constitucional. *Las facultades... del Presidente son las siguientes:... XX. las demás que le confiere expresamente esta Constitución*". Este nos resalta que el Presidente cuenta con facultades a todo lo largo y ancho de la constitución, las cuales son numerosas y determinantes o significativas, por lo cual nos vemos en la necesidad de presentarlas dentro del anexo I de la presente investigación.

b.6. Los artículos 71, fracción I, y 72, incisos b) y c) constitucionales.

Estos le permiten al titular del Ejecutivo, una influencia trascendental en el proceso legislativo federal, reconocida por el Candidato Oficial Luis Donaldo Colosio en su discurso del 65 aniversario del PRI, en los siguientes términos "*Sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentran en una excesiva concentración del poder. Concentración que da lugar...; al monopolio de iniciativas...*" 22

b.7. Artículo 74 fracción IV, primer y segundo párrafo "*Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:...IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación...El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara ... el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...*"

Artículo 76 fracción I. "*Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: ...I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal...; además aprobar los tratados internacionales...*" 23

Como podemos observar, las facultades de las Cámaras del Congreso de la Federación, se encuentran generalmente mutiladas o incompletas, esta afirmación la apoya la declaración del Candidato Luis Donaldo Colosio en su discurso del 65 aniversario del PRI, en el sentido de "*Reformar el poder, significa fortalecer ... las atribuciones del Congreso Federal...*" 24 Otra

22. Colosio Murrieta, Luis Donaldo . Op. Cit.

23. El subrayado es nuestro.

24. Colosio Murrieta, Luis Donaldo . Op. Cit

opinión digna de presentar es la del Dr. Ramón Reyes Vera, en los siguientes términos *" la concepción y la práctica de dividir el acto presupuestario en dos expresiones diferentes como son los ingresos y los egresos, presentándolos como actos legislativos diversos, manifiesta en primer término la supremacía del Poder Ejecutivo respecto a los demás poderes y en un segundo plano ha dado lugar a una práctica viciosa, cuya razón de ser consiste en volver el acto mismo impenetrable, indescifrable o inexplicable para los gobernados "*.²⁵ Asimismo, podemos observar en la parte por nosotros subrayadas del texto constitucional, las Cámaras solo tienen facultades para aprobar, por lo que en estricta aplicación del principio de legalidad a que se haya sujeta toda actuación de la autoridad, no pueden éstas constitucionalmente rechazar o modificar las propuestas en los casos citados del Presidente de la República, máxime que en materia de presupuesto de egresos el Presidente tiene el monopolio del proyecto, tal como se confirma por El Legislador *"Iniciativas reservadas al Ejecutivo... 3. Las leyes de ingresos y los decretos de presupuestos de egresos..."* ²⁶

b.8. Artículo 108, segundo párrafo constitucional, que consigna *" ... El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común..."* Consideramos que esta disposición establece una irresponsabilidad total del Presidente de la República en el ejercicio del poder o función ejecutiva. Esta forma actual de contemplar la responsabilidad del Presidente de la República, deriva del artículo 168 de la constitución de Cádiz de 1812, que precisaba que *" La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad "*, toda vez que con las constituciones de 1824 y 1857, si permitía la responsabilidad del Presidente de la República al consignar en su artículo 107, *" El Presidente, durante su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí expresa "*. Debemos indicar que el artículo 38 referido, para empezar pone en igual situación

25. Reyes Vera, Ramón, Introducción al Derecho del Presupuesto. Revista del Tribunal del Estado de México. Año VIII, No. 21, mayo-agosto de 1984, México, p. 135.

26. El Legislador. Organó de Divulgación de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados. Año 1, No. 5, mayo de 1994., p. 10

al Presidente que a los demás funcionarios federales, además menciona delito de cohecho y de delitos electorales. Por su parte la Constitución de 1857, en su artículo 103 precisaba *"Los Diputados al Congreso... son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese encargo...Lo es también el Presidente de la República; pero durante su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común"*

b.9. Fundamentos meta-constitucionales del Presidencialismo absoluto Mexicano.

Jaime Sánchez Susarrey, denomina a este tipo de facultades como *"reglas de oro no escritas"*, 27 por su parte, Jorge Carpizo precisa algunas en el capítulo XVI de su obra el Presidencialismo Mexicano que son *"1. Jefatura real del PRI; 2. Designación de su sucesor; 3. Designación de los gobernadores y 4. La remoción de los gobernadores"* 28. Nosotros agregaríamos las siguientes: 5. Influencia y decisión en la elección de los Presidentes de las Grandes Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores; 6. Decisión o visto bueno de la elección del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 7.

El reparto de los puestos de elección popular más importantes entre él mismo y los sectores del PRI, dentro del pacto denominado el corporativismo político mexicano.

Por otra parte, en relación con el Estado, transcribimos una visión de Octavio Paz, de su libro el Ogro Filantrópico *"En América Latina el interés por el Estado es mucho menor....Pero la extrañeza de nuestras sociedades no debe ser un obstáculo para estudiar el Estado latinoamericano que es, precisamente, una de nuestras peculiaridades mayores...Los mexicanos hemos vivido a la sombra de gobiernos alternativamente despóticos o paternales pero siempre fuertes: el rey-sacerdote azteca, el virrey, el dictador, el señor presidente. La excepción es*

27. Sánchez Susarrey, Jaime. Op. Cit. 13

28. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. novena Edición. 1989. Siglo XXI Editoriales. p. 190 a 198.

el corto período llamado la República Restaurada y durante el cual los liberales trataron de limar las garras del Estado heredado de Nueva España....Por ello no es difícil comprobar que el poder central, en México, no reside ni en el capitalismo privado ni en las uniones sindicales ni en los partidos políticos sino en el Estado. Sin embargo, no es un Estado totalitario ni una dictadura....Del Estado mexicano y en su manera de conducir los asuntos, sigue siendo patrimonialista. En un régimen de ese tipo el jefe de Gobierno -el Príncipe o el Presidente- consideran el Estado como su patrimonio personal. Por tal razón, el cuerpo de los funcionarios y empleados gubernamentales, de los ministros a los ujieres y de los magistrados y senadores a los porteros, lejos de constituir una burocracia impersonal, forman una gran familia política ligada por vínculos de parentesco, amistad, compadrazgo, paisanaje y otros factores de orden personal. El patrimonialismo es la vida privada incrustada en la vida pública. Los ministros son los familiares y los criados del rey....No hay que olvidar que el PRI no es un partido que ha conquistado el poder: es el brazo político del poder". 29

3. La reforma de las estructuras fundamentales del Estado mexicano.

(i). La reforma del Estado.

El Estado, como organización política de las sociedades modernas, ha sido sometido a un proceso profundo de transformación, hoy día, en todas las áreas que lo conforman, como es la económica, la social, la electoral, la comercial, las libertades y derechos fundamentales, la educativa, etc., en todas partes del mundo, obviamente se ha venido presentado en diferentes grados dentro de las naciones, es decir, ha tocado tanto a los países industrializados, como a los estados en vías de desarrollo. Interesándonos desarrollar solo las reformas que el estado sufre en su estructuras fundamentales, es decir, dentro de su forma de gobierno, mismos cambios que son ubicados dentro de la llamada reforma política del estado, por constituir la temática que se relaciona con el tema a desarrollar en el presente trabajo, es decir, con el diseño y reglamentación de autonomías gubernamentales en el marco constitucional, tal como lo precisa

29. Paz, Octavio. El Ogro Filantrópico. Historia y política 1971-1978. Primera Edición, febrero de 1979, Joaquín Mortiz Editorial. p. 85 a 100.

Arnaldo Córdova " La reforma del Estado...Representa y define la exigencia más profunda de la sociedad cuando ésta se siente mal gobernada o simple y sencillamente quiere ser mejor gobernada ". 30

Antes de abordar la problemática de la reforma del Estado mexicano, no debemos dejar de precisar las dos maneras en que se han venido presentando las reformas de los estados en nuestros días

- a. Reforma de las estructuras fundamentales del estado, por la vía democrática.

Esta se presenta, por la exigencia y la participación activa de la sociedad, destacándose dentro de ella, la presencia de un período de transición democrática. En estos casos, la idea central del proceso de reforma del estado, es que el estado se socialize, es decir, que se permita la participación de la sociedad dentro de gestación y aprobación de las decisiones de estado, que anteriormente se monopolizaban por una persona o élite, en este punto, es importante traer la oportuna opinión de Gilberto Rincón Gallardo "*... en la nueva etapa que abre la necesaria reforma del estado está la posibilidad de impulsar la democracia participativa...Estamos hablando de posibilidades políticas que surgen de la moderna sociedad... en la reforma democrática del estado, que está pendiente, el Estado no es más protagonista sino la sociedad. Tanto Estado, como sea necesario; tanta sociedad como sea posible... el Estado debe disminuir su tamaño para combatir el burocratismo de la gestión estatal, pero principalmente para dar paso a la pluralidad de intereses...*" 31

- b. Reforma del estado, por la vía dirigida por la voluntad unipersonal o corporativa.

Este tipo de reforma, esta diseñada por una persona o un grupo faccioso en el poder; su característica principal es que se realiza una reforma del

30. Córdova, Arnaldo. La Reforma del Estado. Conferencia dictada dentro del Seminario " Centenario del Colegio Civil " y publicado en los Cuadernos de Divulgación Ideológica de la Preparatoria No. 3 de la Universidad Autónoma de Nuevo León. p. 5

31. Rincón Gallardo, Gilberto. De la politización de la sociedad a la socialización de la política. Nexos No. 204, diciembre de 1994. P. 75 a 79

estado de forma parcial y vinculada a intereses de clases, que en algunas ocasiones no tiene más propósito que el de legitimar un poder usurpado, tal como nos lo ilustra Juan Rebolledo Gout " *En México, una sociedad civil relativamente débil frente a un estado extenso y penetrante explica que el agente capaz de iniciar una reforma del estado de manera ordenada y pacífica, constructora de diferencias con la sociedad civil, sea el gobierno federal...Desde la Presidencia se reconocen los estímulos -la inevitabilidad y la necesidad- del cambio y se estructura una visión cruzando sectores: es decir, se formula una concepción política para gobernar el cambio...* " 32

(ii). La reforma de las estructuras fundamentales del Estado Mexicano.

La reforma del gobierno federal Mexicano se comienza a gestar con la implantación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, específicamente en el Acuerdo para la Ampliación de nuestra Vida Democrática, las siguientes pautas " *Las instituciones conformadoras del México contemporáneo y su estructura política fundamental han sido obra de generaciones de Mexicanos...Ellos son producto de la Historia y de la voluntad de los Mexicanos...Queremos también promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad...Modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbito de gobierno...La Constitución es la base del Estado de Derecho fundado en la soberanía del pueblo. Es éste la fuente originaria del poder y el titular que establece las normas para su ejercicio, a través de órganos representativos que realizan sus funciones a partir del principio de separación de poderes...*" 33 Posteriormente, el Titular del Poder Ejecutivo por el período 1988-1994, en su último informe de gobierno, precisa la manera y los alcances de la reforma efectuada durante su encargo a la forma de gobierno federal en México " *Cambios importantes se dieron para limitar o reducir las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y mejorar el equilibrio de los poderes. El propósito fue disminuir la discrecionalidad y ampliar la legalidad. Así, el Presidente dejó de ser autoridad agraria, depositándose ésta en las asambleas ejidales y comunales, y en los tribunales agrarios autónomos e independientes. La creación de la Comisión de Competencia, también autónoma, regula ahora la eliminación de prácticas monopólicas y oligopólicas.*

32. Rebolledo Guot, Juan. La Reforma del Estado. Una visión de la Modernización de México. Primera Edición 1993. Fondo de Cultura Económica. p. 29 y 31.

33. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. P.. xi, xvi, y 3.

La autonomía plena del Banco de México es un paso fundamental en la estabilidad del poder de compra de nuestra moneda. Ninguna autoridad, incluyendo al Presidente de la República, puede exigirle que emita dinero para financiar el gasto público;... En materia electoral, debido a la autonomía del IFE, el Ejecutivo ya no tiene facultades decisorias en la organización de las elecciones ni en materia de lo contencioso electoral. Tampoco interviene en el nombramiento de los miembros ciudadanos del Consejo General del Instituto. En relación con el gobierno del Distrito Federal, las reformas han acotado las facultades del Presidente de la República; limitándolas a aquéllas de clara implicación federal... Todas estas son, entre otras, modificaciones al peso y a las atribuciones del Presidente en la vida de la República, transformaciones que son consecuencia del proceso de modernización"³⁴

Como se destaca, la reforma del gobierno en México, también denominada la reforma del poder, implantada a partir de 1988, se efectuó mediante la reducción y traspaso de facultades del Presidente de la República, ya que pudimos observar, eran numerosas y además de mucho peso en el ejercicio de la soberanía popular, esta acción se desarrolló mediante dos formas, la creación de autonomías constitucionales y legales y a través de la desincorporación o privatización de empresas paraestatales, ya que en este último caso, al dejar de tener el carácter de actividades prioritarias y traspasarse a los particulares dichas empresas, se trasladó a estos, el ejercicio de esas actividades, por parte del titular del Ejecutivo Federal, tal como lo precisa Víctor Alejandro Espinosa Valle " *A partir de 1982, la reforma del Estado en México se materializó a través del redimensionamiento y reestructuración del sector paraestatal de la administración pública y de un mayor control del gasto público. En sentido estricto ha sido una reforma del Poder Ejecutivo, básicamente de su sector paraestatal. Se trata de una reforma restringida que dejó pendiente la modernización del sector central, verdadero corazón del aparato de gobierno*"³⁵. obviamente nos ocuparemos de examinar la primera de las formas de reducción y traspaso de facultades del Presidente, por corresponder a la temática del presente trabajo.

34. Presidencia de la República. VI Informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación 2 de noviembre de 1994. p. 19.

35. Espinosa Valle, Víctor Alejandro. Nuevo gobierno: La reforma pendiente. Nexos 208. Abril 1995. p. 17.

(iii). La autonomía de un órgano de gobierno.

Antes de tratar de explicar una idea sobre la autonomía de un órgano de gobierno, citaremos los vocables que se utilizan paralelamente a esta institución autogobierno, soberanía, independencia y gobierno interno.

Para Daniel C. Levy, autonomía es la *"capacidad de una institución para decidir sus directrices en tres áreas fundamentales -política, administrativa y financiera-, en contraposición con el control necesariamente externo que pretende o logra imponerle el gobierno"* 36

Debemos destacar, que la autonomía concedida a diferentes órganos de gobierno, en los recientes tiempos, ha sido en diferentes grados, Rubén Valdez Abascal nos precisa al respecto *"De manera reciente, el texto y la práctica constitucional mexicana han venido a incorporar figuras sui generis de autonomía, como la técnica de los organismos protectores de los derechos humanos y como la plena de los organismos electorales"*. 37

Debemos de explicar, que la autonomía plena de un órgano de gobierno, se configura por la presencia, a su vez, de varias autonomías, entre las cuales son indiscutibles las siguientes:

a. Autonomía orgánica. Esto se concreta en que el nombramiento de los funcionarios se efectue mediante un mecanismo complejo y de la concurrencia de los dos o más poderes para determinar la designación, y su movilidad, con esta medida se pretende consolidar una plena independencia de los funcionarios del órgano autónomo, también llamada autonomía política.

b. Autonomía legislativa Esta implica la plena libertad de ejercicio de facultades para iniciar leyes en materias en las cuales es autónoma, así como dictarse sus propios reglamentos y disposiciones internas de regulación y actuación. Tal como se proporciona a la Asamblea de Representantes del Distrito

36. Levy, Daniel C. Universidad y Gobierno en México. La Autonomía en un Sistema Autoritario. Primera Edición en español, 1987. Fondo de Cultura Económica. contraportada

37 . Valdez Abascal, Rubén. La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social. Una visión de la Modernización de México. Primera Edición 1994. Fondo de Cultura Económica. p. 142

Federal el artículo 122, fracción IV, inciso f) constitucional, que a la letra dispone " *La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para: ... f). Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión,...*".

c. Autonomía financiera . Esta se concretiza en la facultad del órgano autónomo para elaborar y administrar libremente su propio presupuesto. En el caso particular de México, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo constitucional, el Presidente de la República es el órgano de gobierno encargado de reunir en un proyecto unico, todos los anteproyectos de egresos de los diferentes poderes y órganos autónomos, como nos los confirma el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que determina "*Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*", como podemos observar, de los anteriores preceptos, la autonomía en materia de elaboración de gastos de un órgano de gobierno, se determina por enviar y presentar su propio proyecto de gastos directamente a la autoridad que constitucionalmente tiene la facultad de presentar en última instancia, el proyecto general del gobierno federal en materia de erogaciones, ante la Cámara legislativa, para su aprobación, es decir, el Presidente de la República. En otras palabras, la autonomía financiera, se concretiza en la determinación propia de sus egresos, por parte de un órgano de gobierno, y complementado con la facultad legal de enviar su correspondiente proyecto de presupuesto directamente al Presidente de la República para su incorporación al proyecto general de la federación.

d. Autonomía técnica. Misma que nos describe Rúben Valdez Abascal en los siguientes términos " *En cuanto a que el ejercicio de sus funciones no tiene que ser sometido ni a acuerdo ni a validación alguna de carácter jerárquico o externo...*".³⁸. Por su parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos proporciona una idea de lo que

38. Valdez Abascal, Rubén. Op. cit. p.145

constituye la autonomía técnica " *Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia...tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia...de conformidad con las disposiciones legales*".

e. Autonomía administrativa. Por virtud de ésta, el órgano de gobierno se encuentra en la posibilidad plena de designar y administrar su personal, sin necesidad de acuerdo o autorización externa, así mismo, el ejercicio y la determinación de cuestiones administrativas propias de su funcionamiento como podían ser: sueldos, recursos materiales, gasto corriente e inversión física.

f. Autonomía específica. Se expresa en la configuración de alguna actividad de ejercicio plena, a favor del órgano de gobierno, para la consolidación de la autonomía con la que cuenta.

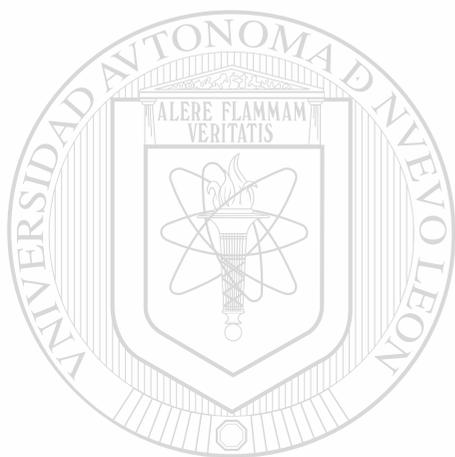
(iv). La autonomía dentro de un sistema autocrático de gobierno.

Como señalamos en uno de los puntos anteriores el régimen de gobierno federal en México es un presidencialismo absoluto o un neopresidencialismo al decir de Loewenstein, por lo que creemos firmemente que si los propios órganos de gobierno originales diferentes al Presidente de la República, como son el Congreso de la Unión y los Tribunales de la Federación, queda mucho en duda su autonomía, más increíble sería la de los nuevos órganos de gobierno, autónomos creados en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, para confirmar nos apoyamos en los siguientes apuntes de Francisco Berlín Valenzuela "En cuanto a su naturaleza , la dictadura es una monocracia, pues implica la concentración de todas las funciones en un solo individuo... en relación con sus orígenes se trata de un régimen excepcional que se ejerce de conformidad con disposiciones legales...No es extraño que existan textos jurídicos que legitimen el exacerbado poder de un individuo, encontrándonos frente a las denominadas dictaduras constitucionales...". 39

Por su parte, Susan Kaufman Purcell, nos precisa respecto a la autonomía en un sistema autoritario " *El modelo de un régimen autoritario establece como premisa el supuesto de que el gobierno o (más exactamente) el poder ejecutivo*

39. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 109.

es la variante independiente, y el conjunto de grupos de interés es la variable dependiente. En otras palabras, la corriente de la autoridad en un sistema autoritario es lo opuesto a lo que se supone que caracteriza a la política democrática. En vez de satisfacer y de reflejar las demandas, las presiones y las iniciativas que se originan en los niveles, el poder ejecutivo en un régimen autoritario modela y manipula las demandas que emanan desde abajo, y goza de una libertad sustancial para determinar las metas del régimen ". 40



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

40. Purcell, Susan Kaufman. *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*. (Berkeley, University of California Press, 1975). Citada por Daniel C. Levy. Op. Cit. P. 29 y 30.

"...el verdadero constitucionalista debe descender del plano de la pureza normativa para conocer y valorar los hechos políticos de la vida cotidiana y tomarlos en consideración para sus elaboraciones doctrinales y legislativas"

Héctor González Uribe

CAPITULO II. LA SITUACION ACTUAL DE LA ORGANIZACION (DIVISION) DEL PODER O SOBERANIA POPULAR.

1. La Soberanía en el Contexto Constitucional

Soberanía, es la capacidad de autogobernarse una sociedad, es decir, implica en su sentido más puro lo relacionado con el poder público y su autoejercicio por un pueblo determinado. En este sentido se pronuncia, Don Juan Wenceslao Barquera " *Origen esencial de la soberanía... El hombre para ser feliz, fue necesario que entrase en sociedad, y para conservar en este estado los goces del espíritu, fue preciso que sacrificara parte de su libertad natural, o lo que es lo mismo: fue preciso que se sujetara a una observancia rígida de la ley natural, para no abandonarse al caos de sus deseos y pasiones caprichosas... de la reunión de estos sacrificios de la libertad particular, resultó el poder público, o la potestad que había de regular la conducta de los ciudadanos...*" 41, sobre la precisión de la soberanía, en razón con el poder público Don Ramón Rodríguez precisa " *Siendo la voluntad del pueblo expresada en la Constitución, el único título, el único fundamento que por una parte autoriza a los depositarios del poder público para dar leyes y hacer efectivo su cumplimiento y por otra, obligar al pueblo a respetarlas y cumplirlas, es claro que todas las leyes y actos de los depositarios del poder público deben sujetarse estrictamente a las estipulaciones pactadas en título de donde nacen sus facultades*" 42.

41. Barquera, Juan Wenceslao. Lecciones de Política y Derecho Público para Instrucción del Pueblo Mexicano. Primera reimpresión: 1991. Universidad Nacional Autónoma de México. p. 21 y 22

42. Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Citado por Raúl Medina Mora. El artículo 133 constitucional y la relación entre el Derecho Interno y Los Tratados Internacionales. Revista Pemex Lex. No. 75-76. Septiembre -octubre de 1994. Gerencia Jurídica de Petróleos Mexicanos. p. 11 y 12

Como podemos observar, la soberanía nacional a que se refiere el artículo 39 constitucional, es primariamente un fenómeno cratológico, que se consolida como la capacidad plena de autogobierno de una sociedad, que a su vez, se determina con las facultades de establecer sus propias leyes, impartir su propia justicia, imponer sus propios impuestos y establecer sus propias políticas de gobierno, sin ningún obstáculo o limitación y sin injerencia del exterior, en ese sentido la soberanía cobra vigencia en la siguiente declaración del Presidente Ernesto Zedillo " *También, en todo momento los respaldos económicos de los organismos financieros internacionales y de otras instancias se negociaron sobre la base de un programa económico diseñado por el gobierno federal, los sectores productivos y el concurso, en su ámbito de competencia, del Congreso de la Unión. Enfáticamente subrayo que primero se concertó y anunció el programa en nuestro país y sólo después iniciamos negociaciones formales en el exterior para obtener el respaldo financiero...*" 43 Finalmente, debemos de solicitar, que el estudio de la soberanía se aleje del planteamiento doctrinario oficial, en el cual se le contempla muy limitadamente, como lo detalla Juan Rebolledo " *A la primacía de la soberanía como defensa de la territorialidad...El Estado defenderá la soberanía, en la globalización ...preservando la integridad territorial de la nación...*" 44, por no corresponder y no beneficiar a un correcto y profundo conocimiento de los términos y alcances que le corresponde.

2. Traspaso de la soberanía al texto constitucional.

Como pudimos observar en el punto anterior, la soberanía es el poder público que reside en los estados modernos en la población, misma que necesita ser organizada para su ejercicio, por lo cual dicha soberanía política se transformará en soberanía jurídica, situación que se presenta de la siguiente manera:

1er. traspaso: El pueblo le transmite el poder público al poder constituyente que debe ser un órgano elegido democráticamente. El Poder constituyente originario, a su vez, se encarga de organizar la soberanía para su ejercicio, vía gobierno, en los acuerdos políticos a los que lleguen.

43. Zedillo Ponce de León. Op. Cit. p. 37.

44. Rebolledo Gout, Juan. Op. Cit. 45 y 53

2o. traspaso: El poder constituyente, mediante la celebración de los pactos políticos fundamentales, los traspasa a la constitución, lo que es igual a la soberanía hecha ley, constituyendo lo que un última instancia se denomina soberanía jurídica.

La organización de la soberanía se encuentra en la constitución, misma que se realiza por el constituyente mediante una doble implicación, la división para su ejercicio y el control entre las mismas fracciones de soberanía, respecto a la primera implicación, Loewenstein nos precisa "...su soberanía, hasta entonces monolítica, fue dividida en diversas secciones o departamentos, asignando a cada una de estas partes una actividad estatal especial " 45. En el mismo sentido se pronuncia Diego Valadés "...esa división... como una forma de escindir segmentos del poder " 46, respecto al segundo efecto, es decir el control, el mismo Loewenstein nos precisa que la organización del poder se efectúa, mediante una distribución (división) y un control del poder " *Los checks and balances, familiares a la teoría constitucional americana y francesa, significan simultáneamente una distribución y por lo tanto, una limitación del ejercicio del poder público* ". 47

Por lo que toca a su aspecto formal, la organización de la soberanía en los textos constitucionales se tiene que dividir para ser ejercida o desarrollada por los diferentes órganos de gobierno que se constituyan. En este punto, la soberanía, que consiste en esencia el poder de la sociedad, al dividirse o distribuirse, resultan de tres o más trozos de soberanía o poder público, a los cuales dentro de la técnica administrativa en México, se les llama función pública, en tanto que en los Estados Unidos de América se les denomina ramas (branch). Un punto de singular trascendencia en esta distribución de la soberanía son las condiciones socialmente imperantes, es decir, el constituyente al momento de efectuarla, debe considerar la realidad sociopolítica

45. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. 1964. Ediciones Ariel. Barcelona, España. p 152.

46. Valadés, Diego. Reflexión Final. Sistema normativo y entorno político. Estudios Jurídicos en Tomo a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Primera Edición 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. p. 485.

47. Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 153

y el ejercicio real del poder en la nación, ya que debemos recordar que según Don Miguel de la Madrid las constituciones " *La constitución es la expresión del modo de ser político de una comunidad...viene a reflejar la concreta existencia de la estructura política de una comunidad; no es únicamente una manifestación imperativa de deber ser, sino ante todo una estructuración ordenada de la realidad social y política, de los poderes fácticos que sobre ella imperan* " 48

Así mismo, cada rama o trozo de poder público se integra por un conjunto de facultades, es decir, que la soberanía dividida en funciones se constituye por un conjunto de facultades (las facultades sostienen a las funciones), las cuales pueden ser ordinarias, es decir, que son naturales de determinada función, y facultades extraordinarias que son aquellas que son propias de otra función, pero que la constitución permite ejercitar a una diferente función, de ahí que el artículo 49 constitucional al regular la división del poder federal, en su segundo párrafo haga alusión a las facultades extraordinarias en los siguientes términos " *...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.*" Por su parte, Narciso Bassols apoya nuestra postura al señalar " *La doctrina de (separación de poderes) no representa otra cosa que una forma de distribuir entre los diversos órganos del poder público las diversas tareas encomendadas al estado, y por lo tanto, el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad consiste en que la distribución de las funciones se haga por las leyes constitutivas, de tal suerte que las autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia y obren solamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otras ramas de poder* ". 49

Como podemos observar, la esencia de cada rama o función (poder), está constituida por el número de facultades que integra cada función o rama. Resaltándose que en los regímenes democráticos, las facultades ordinarias deben ser más y las extraordinarias menos, situación contraria se presenta en

48 Madrid Hurtado, Miguel de la. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Tercera Edición, 1986. Editorial Porrúa, S. A. p. 14

49. Bassols, Narciso. La Nueva Ley Agraria. citado por Gabino Fraga. Derecho Administrativo. vigesimasegunda Edición 1982. Editorial Porrúa, S.A., p .283.

las dictaduras, ahora modernamente denominadas autocracias. En el caso de las funciones extraordinarias es permitido tenerlas o ejercerlas cuando lo autoriza la constitución. Punto esencial dentro de la división del poder en los textos constitucionales lo constituye el establecimiento de los órganos de gobierno a los cuales se les encargó el ejercicio de las funciones. Recordando que dentro de las actividades del constituyente no hay gobierno, éste se crea por los constituyentes (pueblo), haciéndolo conjuntamente con la distribución de las facultades en cada rama o función, para así obtener un buen producto democrático, según Loewenstein la función del derecho (constitución) es despersonalizar el poder " *En el sistema político del constitucionalismo, el poder está despersonalizado y separado de la persona; el poder es inherente al cargo e independiente de la persona que en un momento dado lo ejerza* ". 50 Ya que se participara un actor con características de caudillo o héroe, naturalmente adoptaría una actitud de director superior con dictado de gobernante, lo que daría como lugar que el órgano de gobierno, de cual después se haría cargo, se conformara con un traje a la medida del citado personaje. De lo anterior, podemos concluir, que una rama o función denominada "poder" no es igual a gobierno, es decir, no es sinónimo poder constitucional de órgano de gobierno, el primero es un conjunto de facultades, el segundo es el que ejerce esas facultades.

Finalmente, es de destacar los puntos más importantes de la organización de la soberanía en su aspecto material o sustancial, es la presencia de una población educada lo suficiente y con una cultura política que la impulse a participar dentro de los intereses sociales-públicos. Lo anterior, para efecto de propiciar una participación social cualitativa, dentro de la organización constitucional de la soberanía, que a final de cuentas constituyen un vínculo sine qua non, para una mejor estructura, división, ejercicio y control de la soberanía o poder público.

3. La organización del poder público, en el texto constitucional.

La organización de la soberanía en los contextos constitucionales, constituye una tarea compleja y difícil de precisar en su integridad. El primer punto, que debemos de analizar, sobre la organización del poder público, es en el sentido

50. Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 36.

que la organización del poder o soberanía pública, se realiza en todo el texto de las constituciones, tal como lo precisa Loewenstein " *La Constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder* " 51 La anterior concepción lo llevó a afirmar que la división de poder, era una institución anticuada, creemos que determinó su opinión en lo relativo a su concepción trinitaria, ya que en la actualidad, el poder público se ha fraccionado en más partes, tal como lo precisa Diego Valadés " *...Por eso el esquema original ha tendido a nuevas adecuaciones, que permiten así consolidar el Estado de derecho. En el caso mexicano han ido apareciendo nuevas instituciones que no encuadran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes...*" 52 en el mismo sentido, García Pelayo comenta " *Pero desde hace tiempo...la reducción del poder del Estado a tres postestades... han dejado de tener vigencia... En resumen, la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder de un Estado...Bajo estos supuestos, se puede llegar a la conclusión de que el sistema clásico de la división de poderes ha pasado a constituir un subsistema dentro de un sistema más amplio...*" 53

Un segundo punto a resaltar en relación a la organización (división) del poder público en los estados, es el equilibrio o armonización en la distribución de las facultades entre las diversas fracciones de poder, misma se logrará evitando una división tajante, es decir, permitiendo el ejercicio fluído del poder o soberanía por las diferentes ramas, lo que eliminaría en todo momento que las diversas secciones se vean obstaculizadas unas a otras, permitiendo una excelente dosis de gobernabilidad en el estado, como lo señala Loewenstein " *Los siguientes elementos fundamentales están considerados como el mínimo irreducible de una auténtica Constitución... 3. Un mecanismo, planeado igualmente con anterioridad, para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores de Poder Autónomo con la finalidad de evitar que cada uno de ellos, como de no producirse la cooperación exigida por la Constitución, resuelva el impasse por su propios medios, esto es, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática* ". 54

51. Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 149

52. Valadés, Diego. Op. Cit. p. 485.

53. García Pelayo, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza. p. 58 y 60

54. Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 153

La organización del poder en un estado federal, es más compleja que en un estado unitario, toda vez que la conformación de un pacto federal entre varios estados soberanos, da lugar primariamente a la conformación de un poder nacional, que comprende la totalidad del conjunto de las soberanías de los estados federados, como lo observamos en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal Mexicana " *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el Pueblo...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República...Federal* ", una opinión en el sentido de la conformación de este poder nacional, nos la proporciona Fernando A. Vázquez Pando, autor que según el Maestro Raúl Medina, " *... ha elaborado...Con su penetrante y sutil inteligencia, ...la tesis de que, en realidad, hay tres órdenes en México, el orden federal, el orden local y el orden nacional, porque el orden nacional los abarca a los dos y en el orden nacional están la Constitución y los tratados internacionales...*" 55 El fraccionamiento de ese poder nacional, se realiza en tres niveles u órdenes:

a. División vertical.

Esta se configura por la división primaria de la soberanía nacional, de manera dual, es decir, en dos grandes porciones de poder que la Constitución Mexicana nos presenta claramente en sus artículos 41, 49 y 116, los cuales a la letra disponen respectivamente " *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión... y por los de los Estados...en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados...*" " *El Supremo poder de la Federación...*" " *El poder público de los estados*". En el aspecto teórico, se pronuncian por la presencia de esta división tanto el Maestro Eliseo Aja en los siguientes términos " *Esta separación de poderes... viene complementada por una separación "vertical", entre los órganos federales y los estatales en los federados o entre Estado y regiones, Comunidades autónomas...que suelen ser indebidamente olvidados en la teoría constitucional*" 56, como el Dr. Manuel García-Pelayo " *...la división vertical*

55. Medina Mora, Raúl. Op. Cit. p. 10.

56. Aja, Eliseo. Estudio Preliminar de la Obra ¿ Que es una Constitución? de Ferdinand Lasalle. Cuarta Edición. 1994. Colección Ariel No. 11. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España. p. 45

o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales..." 57 y finalmente Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, nos precisan al respecto " ...lo que llevaría a fortalecer el federalismo, que no es otra cosa que la separación vertical de los poderes " 58

En el caso particular de México, la división vertical dual, es decir, entre gobierno federal y gobierno de los Estados, se ha venido a enriquecer con la aparición de un incipiente nivel de gobierno, el del Distrito Federal, a partir de las reformas publicadas el 25 de octubre de 1993, como podemos observar en los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VI, 122 constitucionales, donde se le determina capacidad propia, en materias legislativa, tributaria y de justicia. Reafirma lo anterior, declaración del titular del Poder Ejecutivo " *Ahora, en la capital de la República, sede de los poderes federales, el gobierno de la ciudad dejará de ser un departamento de la administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos. La reforma política del Distrito Federal amplía los derechos políticos locales de los habitantes de la capital y fortalece la vida democrática del país " 59*

b.. División horizontal.

Esta se presenta, en cada una de las partes de la división vertical, o en el caso unitario de un Estado centralista, constituyendo en este último caso, sus únicas fracciones del poder público, nuestra constitución federal se refiere a esta división en sus artículos 49, 116, 122, que respectivamente a la letra disponen " *El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial " "El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial " "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y*

57 García-Pelayo, Manuel. op. Cit. p. 60.

58. Prólogo del Libro A la puerta de la Ley. El Estado de derecho en México. Primera Edición 1994. Cal y Arena. p. 18

59. Presidencia de la República. V. Informe de Gobierno. Noviembre 1, de 1993. Revista Nexos. p. 28

democráticos..." Debemos precisar, que esta división del poder público, ha sido la más explotada o abordada por nuestros estudiosos de derecho constitucional.

A continuación desarrollaremos, lo que consideramos los tipos de funciones o poderes horizontales clásicos:

a. Funciones horizontales especiales:

La característica esencial, de estas funciones, es que en su desarrollo, tienen competencia directamente en la propia constitución, tanto para modificarla, como para hacerla respetar.

a.1. Función o poder constituyente permanente.

Esta se institucionaliza democrática, para mantener actualizado el texto constitucional, lo que se efectúa de forma total o parcial.

a.2. Función o poder de control (protección) del cumplimiento de la constitución.

Controlar y proteger el cumplimiento de la Constitución es el propósito de esta función política., es decir, sujetar a los órganos de gobierno encargados del ejercicio de funciones ordinarias, al orden constitucional.

b Funciones horizontales ordinarias. Se desarrollan con apego a la constitución y a las leyes que a diferencia de las especiales generalmente no pueden alterar, ni tocar el texto de la constitución.

b.1. Función legislativa. - Crear leyes

- Juicios políticos
- Aprobación o ratificación de los más importantes funcionarios
- Aprobación de la deuda pública
- Revisión de la cuenta anual pública.

- b.2. Función ejecutiva**
- Ejecutar leyes dictadas.
 - Administración pública.
 - Relaciones interiores y de seguridad nacional.
 - Nombramiento de altos funcionarios.
 - Dirigir la política exterior (relaciones exteriores) y la celebración de tratados, ambas sujetas a la aprobación del Congreso.
 - Recaudar las contribuciones
 - Tareas de tesorería del estado.

- b.3. Función judicial.**
- La protección o control de la constitución.
 - Resolver las controversias entre particulares (impartición de justicia)

- b.4. Función electoral.**
- El padrón electoral.
 - Preparar las elecciones
 - Desarrollo de las elecciones.
 - Computo de las elecciones.
 - Otorgar las constancias de acreditación de triunfo y asignaciones electorales.
 - Calificación legal de las elecciones.

- b.5. Función Monetaria.**
- Emisión de billetes y acuñación de moneda.
 - Regulación y aplicación de la política cambiaria

Finalmente, queremos presentar un punto de vista destacadísimo, respecto a la organización del poder público Federal proporcionada por el Maestro Carlos Francisco Cisneros Ramos

" ORGANIZACION DEL PODER PUBLICO FEDERAL

1o. Legislativo: - Artículos del 50 al 79.

a). Congreso de la Unión:- Artículo 73

b). Cámara de Diputados:- Artículo 74

c). Cámara de Senadores:- Artículo 76

d). Comisión Permanente:- Artículo 79

2o. Ejecutivo:- Artículos del 80 al 93

- a). **Administración Pública Centralizada:- Artículos 90, 91, 92 y 93**
- b). **Administración Pública Paraestatal:- Artículo 90**

3o. Judicial:- Artículos del 94 al 107.

- a). **Suprema Corte de Justicia de la Nación:- Artículo 94**
- b). **El Consejo de la Judicatura Federal:- Artículo 94**
 - 1). **Pleno.- 11 ministros.**
 - 2). **Salas.- Penal y civil; administrativa y del trabajo, 5 ministros.**
- c). **Tribunales Colegiados:- Artículo 94.**
- d). **Tribunales Unitarios:- Artículo 94.**
- e). **Juzgados de Distrito:- Artículo 94.**

4o. Ministerio Público:- Artículos 21 y 102

5o. Procurador General de la República:- Artículos 76 fracción II, 89, fracción IX y 102, apartado A.

6o. Tribunales de lo Contencioso Administrativo:-

- a). **Federal:- Artículo 73 fracción XXIX inciso h) y 104 fracción I-B (Actualmente Tribunal Fiscal de la Federación).**
- b). **Locales:- Artículo 73 fracción XXIX inciso h) y 104 fracción I-B para el Distrito Federal y 116 fracción IV para los Estados (Funciona Juzgado de lo Fiscal).**

7o. Juntas de Conciliación y Arbitraje:-

- a). **Federales:- Artículo 123 apartado A) fracción XX y XXXI.**
- b). **Locales:- Artículo 123 apartado A) fracción XX y XXXI.**

8o. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:-

Artículo 123 apartado B) fracción XII.

a). *Estatad: Tribunal de Arbitraje del Estado (Artículo 116 fracción V)*

b). *Municipal: Tribunal de Arbitraje Municipal. (Artículo 115, último párrafo)*

9o. *Poder Constituyente Permanente.*

Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados: Artículo 135.

10o. *Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral. Artículo 41 ". 60*

c. *Subdivisiones dentro de la división horizontal.*

Como comentamos, la organización del poder público, para su ejercicio político, reviste una gran complejidad, por ello en la generalidad de los países democráticamente más avanzados, se han implementado subdivisiones en algunas de las fracciones de poder originalmente constituidas, para que exista un mejor ejercicio y un más eficiente control de la soberanía popular, obviamente se ha presentado oposición a este esquema, como lo observa Antonio La Pergola "...la idea de un órgano jurisdiccional especialmente llamado a proteger el respeto de la Constitución había encontrado en sus comienzos la tenaz oposición de quien no deseaba limitar la soberanía del parlamento y de la ley, ni despojar al jefe de Estado -se tratará de un presidente de la República o de un monarca constitucional- de la exclusiva función de la Constitución, que se consideraba conexo con su papel de imparcial moderador de las instituciones. Pero el hecho es que se ha suscitado la confianza en la fuerza racional y ordenadora del derecho " 61.

Por su parte, Karl Loewenstein, se refiere a este tipo de subdivisiones horizontales de poder, como los " controles intraórganos", los cuales describe en los siguientes términos " *Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder...Entre todos los*

60. Cisneros Ramos, Carlos Francisco. Información proporcionada directamente por el autor.

60. La Pergola, Antonio. Funciones del Tribunal constitucional en la democracia moderna. Externado Revista Jurídica. Universidad Externado de Colombia. Volumen 5, No. 2 Julio/diciembre 1991., p. 3

detentadores del poder institucionalizados, el gobierno es potencialmente el más peligroso para la libertad de la comunidad. Uno de los medios técnicos para afrontar este peligro es una organización colegiada...Por razones psicológicas el Estado constitucional ha preferido desde siempre la estructuración colegiada del Ejecutivo...El ejecutivo dualista es característico de muchas democracias constitucionales en nuestros días " . 62

Respecto a este tipo de división de poder, en México, se ha venido presentando, dentro del poder ejecutivo, mediante la configuración de los llamados órganos desconcentrados de las secretarías del despacho, a los cuales la ley, le otorga autonomía técnica en la emisión de sus resoluciones y en el ejercicio de sus tareas, como sucede con el caso de la Comisión Federal de Competencia, la cual *" Con la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica, y el inicio de operaciones de la Comisión Federal de Competencia como un novedoso organismo dotado de autonomía técnica y operativa dentro del Ejecutivo Federal...la Comisión constituirá una unidad de gasto autónomo para darle fluidez y autonomía a sus decisiones...En las resoluciones de la Comisión no interfiere ninguna dependencia del Ejecutivo Federal..."* 63. Por lo que toca al Poder Judicial Federal, se constituyó en su interior el Consejo de la Judicatura *" la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación...este órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional...El consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar*

62. Loewenstein, Karl. Op. Cit. p. 232 y 236.

63. Comisión Federal de Competencia. Informe Anual 93-94. p. 10 y 11

a la impartición de justicia, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal " 64

4. La ampliación de la organización (división) del poder público.

El poder público, para ser ejercido con una buena dosis de gobernabilidad, no puede restringirse a tres segmentos, ya que tal postura limitaría la funcionabilidad y el control del estado en gran medida, tal como lo advierte Carl Schmitt " *Con la diferenciación de varios poderes se anuda el ulterior pensamiento orgánico de introducir más amplias divisiones en el seno de los campos así diferenciados de la actividad del estado para alcanzar un alto grado de controles y frenos (checks and controls) " 65* Por su parte, Diego Valadés, precisa "....la constitución de 1917 acogió el criterio clásico de la división de poderes. La doctrina y la práctica han enriquecido este concepto, imprimiéndole una nueva dimensión más acorde con la realidad actual...Lo que es comúnmente aceptado la necesidad de limitar al poder y de fijarle formas adecuadas para su ejercicio dentro de la racionalidad legal. Por eso el esquema original ha tendido a nuevas adecuaciones, que permiten así consolidar el estado de derecho. En el caso mexicano han ido apareciendo nuevas instituciones que no encuadran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes..." 66

Consideramos con plena certeza, que la ubicación constitucional de las llamadas "autonomías" , constituyen en rigor, una ampliación al postulado de "división de poderes", se trata de un temperamento a la rigidez de funciones; en la inteligencia de que la matización obedece a necesidades sociales y a un más sano ejercicio de las atribuciones del Estado, tal como lo precisa la exposición de motivos de la reforma constitucional sobre la autonomía del Banco Central " *La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución*

64. Iniciativa de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Poder Judicial Federal y de Seguridad pública Nacional. Presidencia de la República. p. VI y XIX.

65. Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Revista de Derecho Privado. España. p. 213

66. Valadés Diego. Op. Cit. p. 485

dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento. La iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico..." 67

En base a los anteriores planteamientos, cabe preguntarnos cuál es la ubicación, en este caso de las llamadas autonomías constitucionales, dentro del preciso y delimitado marco de la división de poderes que consagra el artículo 49 Constitucional. Toda vez, que siguiendo la posición adoptada por la doctrina mexicana la naturaleza administrativa en cuanto a que es un órgano del Estado al cual se le ha atribuido el poder-deber de aplicar y dirigir una función de estado, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. Es evidente la necesidad teórico-práctica de precisar la ubicación de estos cuerpos de gobierno federal dentro de la doctrina oficialista mexicana de la llamada división de poderes.

Al respecto debemos advertir que en ningún precepto de las reformas constitucionales y de sus correspondientes leyes orgánicas o reglamentarias, existe disposición legal alguna que vincule a las autonomías constitucionales a la estructura orgánica y jerarquizada del Poder Ejecutivo, es decir, dentro de la órbita formal del Poder Ejecutivo, sino todo lo contrario, como en el caso específico de la constitución de la autonomía de la banca central que de acuerdo a la iniciativa que la precedió se precisa en ella " *el banco central, al no ser ya entidad de la administración pública federal ... el banco central podría actuar*

67. El subrayado es nuestro.

como contrapeso de la administración pública...la iniciativa...implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central " 68, situación que confirma el Dr. Pedro Aspe " Hay que subrayarlo. El Banco central autónomo sería una parte integral del nuevo Estado mexicano, ... " 69. Lo que finalmente origina que las comentadas autonomías, al igual que el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y de los Tribunales de la Federación, constituyen nuevas funciones o poderes, por medio de los cuales la población ejerce la soberanía nacional, como lo indica el artículo 41 constitucional " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal...", precepto constitucional que precisa que será en los términos establecidos en la constitución que se ejercerá la soberanía por parte de los órganos de gobierno, y no de conformidad con la formula trinitaria del artículo 49 constitucional.

Con fundamento en los anteriores planteamientos consideramos que las facultades que la constitución otorga a las autonomías constitucionales, constituyen un nuevo poder o rama federal, ya que precisamos anteriormente, cada rama o función pública se compone de un número determinado o indeterminado de facultades que pueden ser ejercidas plenamente por órganos de gobierno, no dependientes jerárquicamente de otros de los existentes constitucionalmente, como se precisa en el caso del Banco de México, por el Dr. Pedro Aspe " *...el estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y de su administración. La diferencia a este respecto con la situación actual es que el Banco de México no formaría parte de la administración pública federal... De aprobarse la propuesta de reforma constitucional, el banco central, a diferencia de los organismos de las áreas estratégicas referidas en el cuarto párrafo del artículo 28 de nuestra constitución, no sería controlado por el Ejecutivo Federal."* 70

68.Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Revista El Mercado de Valores No. 11, junio de 1993. Nacional Financiera, S.N.C.p. 7

69. Aspe Armella, Pedro. Comparencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados. Revista El Mercado de Valores No.12, junio de 1993, Nacional Financiera, S.N.C. p. 8

70. *Ibíd.* p. 7.

“ ...La democracia...como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo ”

Art. 3o. Constitucional

CAPITULO III. LA AUTONOMIA DE LOS ORGANOS ELECTORALES FEDERALES.

1. Las autoridades federales electorales.

Las autoridades electorales son las que tienen a su cargo la aplicación del sistema electoral, el cual se compone por el conjunto de mecanismos mediante los cuales una población determinada participa dentro de la gestación, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno, así como en la elección de sus representantes. Dentro de los mecanismos que integran todo sistema electoral encontramos destacadamente a los partidos políticos, los sistemas de elección y a las autoridades electorales.

Por lo que respecta, a las autoridades electorales, encontramos dos tipos: las administrativas y las contenciosas, las primeras tienen a su cargo la organización, el desarrollo, el cómputo y las resoluciones de los procesos electorales, las segundas, son las encargadas de la calificación o revisión de la legalidad de dichas elecciones en caso de inconformidades de los participantes.

2. Desarrollo de las autoridades electorales a partir de la Constitución de 1917.

La democracia es un sistema de gobierno que se presenta, evoluciona y se perfecciona mediante el tiempo y la experiencia de las sociedades, a continuación presentaremos una cronología básica del desarrollo de las autoridades electorales federales en México a partir de 1917:

(i). La ley Electoral de 6 de febrero de 1917.

En este ordenamiento se contemplaba como autoridades electorales a las Juntas Preparatorias para la Instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, para el cómputo y calificación de votos para el Presidente de la República.

En relación, a la elección de los miembros de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, se establecieron las Juntas Computadoras de los Distritos Electorales, que se reunían en el lugar que la autoridad municipal de la cabecera de Distrito señalare, remitiéndose los expedientes electorales a la Junta Computadora del Primer Distrito Electoral del Estado o, en su caso, del Distrito Federal.

Finalmente, en lo concerniente a la elección de los miembros de la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión, se establecieron de igual forma, una Junta Computadora en el Primer Distrito de cada Estado o del Distrito Federal encargada de hacer el cómputo de los votos que se emitieren en el mismo Estado o en el Distrito Federal.

(ii). Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918.

Esta determinaba como base de los procesos electorales federales a las autoridades municipales, pero con la instalación de una Junta Computadora de los Distritos, que se integraba por los presidentes de las casillas de cada distrito electoral en la cabecera del municipio correspondiente, asumiendo la Presidencia de la junta el Presidente de la primera casilla electoral de la cabecera municipal.

En lo relativo a la elección de los Senadores, las juntas computadoras de los distritos, remitan los expedientes correspondientes a este tipo de elección al Congreso Local o a la Cámara de Diputados, para que ésta realizara la computación total de votos.

(iii). Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946.

Este dispositivo establecía que la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos, determinando que dichas funciones se ejercerían mediante una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, misma que se integraba por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, otro miembro del Gabinete, éstos con el carácter de comisionados del Poder Ejecutivo; dos miembros del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, comisionados por sus propias Cámaras o por la Comisión Permanente; con dos comisionados de Partidos Nacionales; y el Notario Público más antiguo de la Ciudad de

México, con el carácter de secretario de la Comisión.

Debemos precisar que se establecieron adicionalmente a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales formados con dos representantes de todos los partidos políticos y tres ciudadanos de la entidad y distrito, en su caso.

En lo concerniente a la calificación de los procesos electorales federales, se determinaba que la Cámara de diputados haría la calificación de sus propios miembros y de la elección del Presidente de la República. Por su parte la Cámara de Senadores calificaba la elección de sus miembros, en ambos casos las resoluciones correspondientes tenían legalmente el carácter de definitivas e inatacables.

(iv). Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951.

Mediante esta ley se creó la Comisión Federal Electoral, misma que se integraba por el Secretario de Gobernación, quien la presidía; dos miembros del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, comisionados por su propias Cámaras o por la Comisión Permanente; con tres comisionados de Partidos Nacionales; y por el Notario Público que la Comisión designará, para fungir como el secretario de la misma.

Dentro de la estructura de la Comisión Federal Electoral se establecieron las comisiones locales electorales, los comités electorales distritales, la mesa directiva de las casillas y el registro nacional de electores.

(v). Ley Electoral Federal de 5 de enero de 1973.

En esta nueva ley se estableció que la Comisión Federal Electoral constituía un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República. Obviamente con esta determinación de su naturaleza jurídica y política, la integración de la Comisión Federal Electoral, varía para contar con los siguientes comisionados: el Secretario de Gobernación, quien la presidía; dos miembros del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, designados por su propias Cámaras o por la Comisión Permanente; uno de cada partido político nacional; y por el Notario

Público que la Comisión designará para fungir como el secretario de la misma.

En lo relativo al Registro Nacional de Electores, Francisco J. de Andrea, nos precisa que bajo el amparo de esta nueva ley electoral " *se estableció su autonomía administrativa...* ". 71

(vi). Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977.

La característica principal de esta ley electoral, según el criterio de José F. de Andrea fue que " *la composición de los organismos electorales desde el nivel más alto de la Comisión Federal Electoral hasta la entidad nuclear de las mesas de casillas, evidenció una incorporación plena de la representación de los partidos políticos. La representación de los partidos también adquirió fuerza en el proceso de empadronamiento del Registro Nacional de Electores a través del comité Técnico y de vigilancia. Por último, eran los propios partidos los encargados de designar a sus propios representantes ante el Colegio Electoral* " 72.

La integración de la Comisión Federal Electoral cuenta en esta nueva ley con los siguientes comisionados: el Secretario de Gobernación, quien la presidía; dos miembros del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, designados por sus propias Cámaras o por la Comisión Permanente; uno de cada partido político nacional; y por el Notario Público que la Comisión designara, para fungir como el secretario de la misma, por cada comisionado propietario habrá un suplente. Así mismo, se estableció la incorporación a la Comisión de un Secretario Técnico, de los comisionados de los partidos con registro condicionado y al director del Registro Nacional de Electores, con una participación con voz pero sin voto.

71. Andrea Sánchez, José F. Instituciones Electorales: época contemporánea. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Primera edición 1987. Editorial Porrúa. p. 104.

72. Ibídem p. 113 y 114.

En lo concerniente a los recursos en contra de los procesos electorales federales, se estableció en sus artículos 226 y 235 el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus miembros, ello atendiendo la adición al artículo 60 constitucional, efectuada 6 de diciembre de 1977, mediante la cual se estableció con rango constitucional el citado recurso de reclamación.

(vii). Reforma Constitucional de 15 de diciembre de 1986.

Mediante esta reforma se insertan en el texto Constitucional, por primera vez, los órganos electorales federales en el último párrafo del artículo 60 de nuestra Carta Política Fundamental, en los siguientes términos *"...Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones: todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables"*.

(viii). Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987.

Con apego a las reformas constitucionales que le precedieron, este ordenamiento estableció la integración de la Comisión Federal Electoral, de la siguiente manera:

1. Un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente;
2. Dos comisionados del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, designados por su respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; y
3. Comisionados de los partidos nacionales con registro en los siguientes términos:
 - a) Un comisionado adicional para los partidos que tengan hasta el 3%

- de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa;
- b) Un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional a la que se refiere el inciso anterior;
 - c) Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida;
 - d) Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados; y
 - e) Los partidos que tengan más de un comisionado, podrán designar a un representante común para que actúe ante la Comisión.

En lo referente a las impugnación de la legalidad del proceso electoral, se implementó un sistema de justicia electoral federal, que se efectuaría por medio de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se integraba por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, seleccionados en las propuestas de los partidos políticos, enviadas al Presidente de la República, donde la Cámara de Diputados funcionaría como Cámara de Origen en todo momento.

(ix). Reforma constitucional de 6 de abril de 1990.

Esta reforma reordenó las disposiciones constitucionales sobre las autoridades electorales, traspasándolas del artículo 60 al artículo 41, para efectos de condensar en un solo dispositivo cuestiones intimamente relacionadas, ello lo podemos constatar en la exposición de motivos de los integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional que presentaron la Iniciativa " *El artículo 41 que se propone agruparía, así, el ejercicio de la soberanía del pueblo por medio de los poderes de la Unión, el régimen de partidos políticos, la organización electoral, los principios sobre el contencioso electoral y las bases del tribunal, todos estos aspectos esenciales de los procesos que permiten la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo* " .

El artículo 41 constitucional, con las adiciones y reformas que nos ocupan, estableció respecto a las autoridades electorales federales, lo siguiente:

** ... La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.*

El organismo público será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o en salas regionales, resolverá en un sola

instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativos y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contreras sus resoluciones no procederá juicio o recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpo de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente ".

(x). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE) Publicado el 15 de agosto de 1990, en el Diario Oficial de la Federación, reglamenta, respecto a las autoridades electorales federales, lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, mismo que al tener la característica de prolijo, nos evita tener que enunciar de nueva cuenta, el contenido de sus artículos correspondiente a sus autoridades electorales, cuando coincide en lo general con el contenido del artículo 41 citado en el numeral anterior.

(xi). Reforma Constitucional del 3 de septiembre de 1993.

Mediante esta reforma se reestructuran los medios de impugnación en materia de procesos electorales, se eliminan la autocalificación de las elecciones de los miembros de la Cámaras del Congreso de la Unión y se crea la sala de segunda instancia del tribunal federal electoral, al respecto José Woldenberg, nos precisa " *La reforma constitucional, como ya apuntábamos, acabo con la autocalificación y diseño una nueva vía para la calificación... la sala de segunda instancia ".* 73.

73. Woldenberg, José. 1994: Elecciones y legalidad. Nexos No. 195. Marzo de 1994. p. 61.

A raíz, de la entrada en vigor de las reformas constitucionales en comento, los artículos 41 y 60, quedarán de la siguiente manera:

" Art. 41... La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo y el tribunal federal electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

El tribunal Federal electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral funcionará en pleno o en salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral, se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

.....
Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral, integren la Sala de segunda instancia, serán

electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzara esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".

Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

Art. 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las formulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".

Finalmente, debemos de precisar, que a pesar de la reforma quedó subsistente el Colegio Electoral para efectos de la calificación de la legalidad de la elección del Presidente de la República

(xii). **Reforma Constitucional del 19 de abril de 1994.**

Mediante esta reforma se reestructura la integración del órgano superior del Instituto Federal Electoral, para introducir los Consejeros Ciudadanos, con mayor profundidad, así mismo se estableció la autonomía orgánica del Instituto Federal Electoral, finalmente se introdujo la forma de elección de los consejeros ciudadanos y los requisitos de los aspirantes o candidatos, lo cual se efectuó con la reforma exclusiva del artículo 41 constitucional en los siguientes términos:

... La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por los ciudadanos.

.....
El Tribunal Federal Electoral, se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de

Diputados a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

..... "

3. La autonomía de los órganos electorales federales.

Partiremos este estudio sobre la autonomía de los órganos electorales federales, de la idea que nos precisa al respecto Rubén Valdes Abascal " *De manera reciente, el texto y la práctica constitucional mexicana han venido incorporando figuras sui generis de autonomía...como la plena de los organismos electorales*".⁷⁴ Nosotros nos separamos un poco de la opinión anterior, ya que si bien estimamos que los órganos electorales federales cuentan con un amplio margen de autonomía, no la tienen en plenitud, toda vez que debemos de observar que la autonomía de estos organismos se ha venido edificando con el tiempo y la experiencia, es decir, no se ha establecido en un solo tiempo y en solo decreto, sino que ha sido producto de una constante lucha política institucional de los partidos políticos nacionales, además de los puntos que desarrollaremos a continuación.

El primer órgano electoral en alcanzar el carácter de autónomo orgánicamente fue el tribunal electoral federal, mediante la reforma constitucional del artículo 41 de abril de 1990, que estableció al respecto " *...un tribunal autónomo...*". Disposición que originó el establecimiento por primera vez en nuestro País de un órgano público autónomo, que cuenta con un amplio margen de autonomía orgánica y técnica, respecto de los poderes u organos de gobierno tradicionales es decir, del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo observa Diego Valadés " *En el caso Mexicano han ido apareciendo nuevas instituciones que no encuadran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes. Una es ...el*

74. Valdes Abascal, Rubén. Op. Cit. p. 142

Tribunal Federal Electoral. Se trata de... instituciones constitucionales que no tienen nexos de dependencia con relación a ninguno de los considerados tres poderes tradicionales..." 75

Por su parte, el Instituto Federal Electoral, no contó con autonomía orgánica, desde su concepción constitucional, sino que en un principio se le otorgó únicamente autonomía técnica, es decir, en sus decisiones o resoluciones, como lo podemos constatar en la reforma de abril de 1990 *" la organización de las elecciones federales es una función estatal...se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios... el organismo público será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en su decisiones..."*, como podemos observar de la anterior disposición, solo se le concedió al Instituto Federal Electoral, una autonomía técnica, que se refleja sólo al momento de emitir sus resoluciones, pero en cuanto a su naturaleza orgánica, a pesar de la integración mixta de su órgano de dirección, a partir de la Presidencia del mismo, por parte de Secretario de Gobernación, era la de un órgano descentralizado de la administración pública federal, como lo precisaron los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, en la exposición de motivos de la primera Iniciativa de Reformas Constitucionales en materia política-electoral durante la Administración Presidencial 1988-1994 *" La iniciativa plantea un organismo público que presume las características fundamentales de la organización descentralizada: personalidad jurídica y patrimonio propios y la más amplia autonomía de gestión "* 76. Máxime que el Titular del Poder Ejecutivo, precisó en su sexto informe de gobierno *" En materia electoral, debido a la autonomía del IFE, el Ejecutivo ya no tiene facultades decisorias en la organización de las elecciones ni en materia de lo contencioso electoral. Tampoco interviene en el nombramiento de los miembros ciudadanos del Consejo general del Instituto..."*77

75. Valadés, Diego. Op. Cit. p. 142.76

76. Iniciativa de Reformas Constitucionales en materia política-electoral, del 14 de agosto de 1989. Leonel Pereznieta (compilador). Primera edición 1992. Editorial Porrúa y Fundación Mexicana Cambio XXI. p. 51

77. Presidencia de la República. VI Informe de Gobierno. Op. Cit. p. 19

Ahora bien, el organismo público, encargado de las elecciones federales, denominado por el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, Instituto Federal Electoral (IFE), obtiene su autonomía orgánica, que refuerza la autonomía técnica con la que ya contaba, en la tercera reforma política-electoral durante el régimen presidencial anterior, publicada el 19 de abril de 1994, autonomía que se configuró en los siguientes términos *"...La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo... y autónomo en sus decisiones..."*. Situación constitucional que coloca al Instituto Federal Electoral, como un nuevo órgano de gobierno federal, que al igual que el tribunal federal electoral, cuenta con un margen muy amplio de separación funcional respecto a los restantes poderes federales convencionales.

Un punto de controversia sobre la autonomía orgánica de los órganos electorales federales, es el relativo a si constituyen o no un nuevo poder federal, sobre el particular Diego Valadés, nos precisa *" el cambio substancial de la reforma de 1990 reside en el nuevo papel de los partidos políticos, en la organización de los procesos electorales, y en la incorporación de un nuevo órgano del poder, independientemente del ejecutivo, del legislativo y del judicial que bien podría llamarse -en una equívoca pero ya acostumbrada expresión- "poder electoral" "* 78. No obstante la opinión anterior, los consejos ciudadanos del Consejo del IFE, no coinciden con la anterior postura, José Woldenberg, indica que *"...máximo órgano electoral debe ser una especie de cuarto poder electoral que no responda ni a los intereses de la administración en turno ni a los partidos políticos, y que sea realmente un órgano de Estado "* 79. Por su parte, Fernando Zertuche, opina lo siguiente *" el IFE es un organismo que debe independizarse del ejecutivo en todos los sentidos "*. 80

78. Valadés, Diego. El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana. (reforma constitucional electoral y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. Primera edición, noviembre de 1990. Miguel Angel Porrúa, Librero-Editor. p. 20

79. Woldenberg, José. "Debe ser el Cuarto Poder Electoral" Los Consejeros y la reforma. Periódico El Norte de 26 de septiembre de 1994. p.10-A.

80. Zertuche, Fernando " Debe IFE tener independencia ". Los Consejeros y la reforma. Periódico El Norte de 26 de septiembre de 1994. p.10-A.

Creemos que la ubicación constitucional de los órganos electorales federales, es en rigor, más que en una derivación de postulado de *"división de poderes"*, la configuración de una nueva rama o función de poder federal; en la inteligencia de que la matización obedeció a necesidades sociales y a la expansión y traspaso de las atribuciones del Poder Ejecutivo a otros órganos de gobierno, como se precisa en los Convenios de apoyo y colaboración que se celebran por el Instituto Federal Electoral y las Entidades Federativas *" DE EL INSTITUTO...Que es un organismo público autónomo...que es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativos y Ejecutivo, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal "*. 81

Cabe preguntarnos cuál es la ubicación de los llamados organismos electorales autónomos, dentro del preciso y delimitado marco de la división de poderes que consagra el artículo 49 Constitucional, siguiendo la posición adoptada por la propia Constitución mexicana en su artículo 41 que reza al respecto *" La organización de las elecciones es una función estatal... organismo público será autoridad en la materia..."* tienen carácter o naturaleza de órganos de gobierno, en cuanto a que son nuevos órganos del Estado Federal Mexicano, a los cuales se les ha atribuido las facultades de dirigir y ejercer funciones de poder, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevarlas a cabo. Máxime que en este último precepto, no se presenta la existencia de disposición alguna que lo vincule de nueva cuenta a la estructura orgánica y jerarquizada del Poder Ejecutivo, es decir dentro de la órbita formal del Poder Ejecutivo. Por lo que se concluye: las autonomías constitucionales de los órganos electorales deben constituir nuevas funciones de poder, que al igual que la legislativa, la ejecutiva y la judicial son instrumentos por medio de los cuales la población ejerce la soberanía nacional, como lo indica el artículo 41 constitucional *" El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal..."*.

81. Convenio de apoyo y colaboración que celebran el Gobierno del Estado de Campeche y el Instituto Federal Electoral con motivo de la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes a fin de apoyar los comicios en el Estado, así como para la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del Instituto Federal en dicha Entidad Federativa. Diario Oficial de la Federación de 20 de junio de 1995. p. 2.

Asimismo, debemos de precisar que si a las nuevas autonomías constitucionales no se le reconoce expresamente, ni se elevan a la jerarquía de poder federal, es por dos razones, la primera de índole constitucional, la encontramos en el artículo 49 constitucional que precisa " *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y el Judicial...*", disposición que establece un candado al surgimiento de otros poderes, aunque dicha disposición puede anularse con la parte del artículo 41 constitucional, que reserva la organización (división) del poder público a la propia constitución, no a la concepción trinitaria del precepto recién invocado; la segunda razón de carácter político (cratológica), que se presenta por la presencia de un sistema autocrático, ya que por la naturaleza de este último, no puede coexistir con autonomías, ya que el efecto de la organización del poder en él, es inversa, es decir, centralizada y absorbente por el detentador autocrático del poder. A pesar de lo anterior, las autonomías de los órganos electorales federales, constituyen un nuevo poder federal, como lo determinó la propuesta de los Senadores del Partido de la Revolución Democrática, incluida en el Dictámen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, Tercera Sección de Estudios Legislativos y de Asuntos Relativos al Pacto Federal de la Cámara de Senadores, de la Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " *...los órganos electorales tendrían un carácter público, autónomo e independiente de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Con estas propuestas se sustrae del gobierno de la República la función electoral y se instituiría una especie de cuarto poder, encargado de dichas atribuciones* ". 82

De igual manera, no debemos pasar por alto el siguiente razonamiento: considerando que el contenido del artículo 41, es reciente, es decir, se han venido configurando en las reformas de los años 1990 a 1994 y el contenido del primer párrafo del artículo 49, data de 1917, por lo que aplicando el principio general de derecho, de que la regla nueva deroga a la más antigua, como lo precisa el artículo 9o. Código Civil para el Distrito Federal " *La ley sólo queda*

82. Crónica de la Reforma Política Federal. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. 1994. p. 65.

abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior ", por lo tanto no habrá que preocuparse de que se declare expresamente por el texto constitucional a las autonomías orgánicas que el mismo consagra, como nuevas ramas de poder, ya que acorde al principio invocado, si en el presente caso no se presenta una derogación, si se presenta un ampliación o actualización de la división trinitaria del poder federal contenida en el artículo 49 constitucional. Máxime que la existencia jurídica de las nuevas autonomías como órganos de gobierno, esta contemplada en la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, en los siguientes términos " *Son personas morales:...II Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley...*".

Por otra parte, tenemos que destacar las capacidades autónomas de los órganos electorales federales, que le conceden a los mismos un amplio margen de independencia orgánica y técnica:

(i). El Instituto Federal Electoral.

a. Autonomía directiva.

Esta se presenta con la configuración de un mecanismo complejo y colegiado que asegure la independencia de las personas a cuyo cargo estará la conducción del Instituto, mismo que localizamos en el artículo 41 Constitucional "...El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por los ciudadanos...Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente."

b. **Autonomía técnica.** Esta se manifiesta en que el Instituto Federal Electoral contará con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones y en la toma de sus decisiones, especialmente en la que corresponde a las declaraciones de validez de las elecciones, expedición de las constancias de mayoría y de asignación proporcional y de primera minoría y en resolución de los recursos administrativos de su competencia, como lo disponen los artículos 41 y 60 constitucional, que *"....Artículo 41...La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo... que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones... Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las formulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley. La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley..."*

c. **Autonomía administrativa.** Esta permite al Instituto Federal Electoral establecer de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sus propias decisiones en materia de gastos, sueldos o remuneraciones, recursos materiales, etc, a fin de no encontrar sujetas sus decisiones en materia administrativa, a las restricciones que se le podrían configurar si dependiera en este renglón de la administración pública federal, refuerza la capacidad autónoma anterior, el establecimiento mediante la reforma constitucional de 6 de abril de 1990 de un servicio profesional electoral, en el artículo 41, en los siguientes términos *"...Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional..."*. Reforma constitucional que

se consolidó al expedirse el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que se publicó el 29 de junio de 1992.

d. Autonomía financiera.

De conformidad con el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo constitucional, el Presidente de la República tiene la obligación de hacer llegar a la Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para determinar el grado de autonomía financiera de un órgano, precisamos en un punto anterior, en México se basa en la posibilidad del órgano de gobierno de presentar su anteproyecto directamente al Presidente, para que lo incorpore al Presupuesto federal, como lo determina el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que dispone en dicho sentido " *Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* ".

Ahora bien, por lo que toca al presupuesto de gastos del Instituto Federal Electoral, tenemos que se prevé la facultad de elaborar y enviar directamente al Presidente de la República su anteproyecto de gastos, como lo establecen los artículos 82, fracción 1, inciso x) y 83, fracción 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que respectivamente a la letra disponen " *El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:...x). aprobar el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del propio Consejo;...Corresponden al Presidente del consejo General las atribuciones siguientes:... h) Remitir a la consideración del titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;...*". Capacidad autónoma que se consolida al autorizar y presentar la Cámara de Diputados, los egresos de los órganos electorales por separado e independiente a cualquier otra erogación, lo que confirmamos en

el artículo 15 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, que nos indica " *Las erogaciones previstas para el Ramo 00022 Organos Electorales, en el año de 1995, importan la cantidad de N\$ 1,39,300,000* ".

(ii). Tribunal Federal Electoral.

a. Autonomía directiva.

Esta se presenta, con la configuración de un mecanismo complejo y colegiado que asegure la independencia de las personas a cuyo cargo estará la conducción del Tribunal , mismo que localizamos en el artículo 41 Constitucional " *...Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República...Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral, integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzara esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes* ". Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente."

b. Autonomía técnica. Esta se manifiesta en que el Tribunal Federal Electoral contará con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones y en la toma de sus decisiones, especialmente en la que corresponde a las declaraciones de validez de las elecciones, expedición de las constancias de mayoría y de asignación proporcional y de primera minoría y en resolución de los recursos administrativos de su competencia, como lo disponen los artículos 41 y 60 constitucional, que "....Artículo 41...El Tribunal Federal electoral será órgano

autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración. El Tribunal Federal Electoral tendrá la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución... Artículo 60...La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación ..."

- c. **Autonomía administrativa.** Esta permite al Tribunal Federal Electoral establecer de conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sus propias decisiones en materia de gastos, sueldos o remuneraciones, recursos materiales, etc, a fin de no encontrar sujetas sus decisiones en materia administrativa , a las restricciones que se le podrían configurar si dependiera en este renglón de la administración pública federal, refuerza la capacidad autónoma anterior, el establecimiento mediante la reforma constitucional de 6 de abril de 1990 de un servicio profesional jurisdiccional electoral, en el artículo 41, en los siguientes términos *"El Tribunal Federal Electoral... se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpo de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo a mandato de la ley."*. Esto último con el proposito de que el tribunal cuente administrativamente con un grupo de funcionarios jurisdiccionales, altamente calificado y profesionales que tenga bajo su responsabilidad la oportuna integración de los expedientes de las impugnaciones electorales, a fin de cumplir con una justicia electoral pronta y expedita.

d. Autonomía financiera.

Como precisamos en el punto anterior, en lo concerniente en esta misma materia, pero en ámbito del Instituto Federal Electoral, para determinar el grado de autonomía financiera de un órgano de gobierno federal, se basa en la posibilidad del mismo, de presentar su anteproyecto directamente al Presidente, de conformidad con el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Ahora bien, por lo que toca al presupuesto de gastos del Tribunal Federal Electoral, tenemos que se preveé la facultad de elaborar y enviar directamente al Presidente de la República su anteproyecto de gastos, como lo establece el artículo 273, fracción 2, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dispone *" El Presidente del Tribunal tendrá las siguientes atribuciones:...h) Elaborar y enviar el proyecto de presupuesto anual del tribunal directamente al titular del Poder ejecutivo; o por conducto del funcionario que éste designe;..."*. Capacidad autónoma que se consolida al autorizar y presentar la Cámara de Diputados, los egresos de los órganos electorales de por separado e independiente a cualquier otra erogación, lo que confirmamos en el artículo 15 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, que nos indica *" Las erogaciones previstas para el Ramo 00022 Organos Electorales, en el año de 1995 importan la cantidad de N\$ 1,39,300,000 "*.

4. Límites a la autonomía de los órganos electorales federales.

Como pudimos observar, en el desarrollo del punto anterior los órganos electorales cuentan con un amplio rango de autonomía, que sin embargo, no constituye una plena autonomía, a continuación precisaremos algunas de las limitaciones de la autonomía de los órganos electorales, que demuestran nuestra postura sobre su autonomía :

(i). Intervención de la Secretaría de Gobernación dentro del gobierno del Instituto Federal Electoral.

La Constitución contempla en su artículo 41, la participación de un consejero designado por el Poder Ejecutivo dentro del órgano superior del Instituto Federal Electoral, intervención que de acuerdo con el artículo 74, fracción 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, será del

Secretario de Gobernación, quien además, de conformidad con el mismo precepto invocado será la del Presidente del Consejo General del Instituto. La anterior situación origina una fuerte intervención del titular del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que la naturaleza del Secretario de Gobernación es la de un secretario del despacho de los asuntos de los que es titular el Presidente, por lo tanto, éste carece de total independencia hasta en el momento de participar dentro del Consejo General del Instituto Federal Electoral, obviamente el funcionario que nos ocupa carece de la neutralidad en el ejercicio de sus funciones en la Presidencia del Consejo del instituto. Una solución a la imposición de las decisiones presidenciales, dentro del actuar del Consejo del Instituto Federal Electoral, mediante el papel del Secretario de Gobernación, es la elección libre y democrática del Presidente del mismo, por el pleno de dicho Consejo, máxime que de acuerdo con la reformas constitucionales del 19 de abril de 1994, los partidos políticos tienen igual número de representantes. Una opinión más radical a la nuestra la presenta el Dr. Ricardo Pozas *"...Así lo reconoce hasta el Presidente del Consejo General del IFE, que el Poder Ejecutivo tendría que salir del máximo organismo electoral...no se trata solamente de la independencia del órgano electoral sino de la estructura de poder independiente que lleva implícita así como sus relaciones políticas"*. 83

Otra intervención está con carácter monopólica del Secretario de Gobernación, como Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, es de conformidad con los artículos 82, fracción 1, inciso c) y artículo 83, fracción 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es proponer el candidato o candidatos en tema para el nombramiento del director General del Instituto.

(ii). Carencia de facultades para iniciar leyes en materia electoral.

Debemos destacar, que tanto en las reformas constitucionales que otorgan autonomía a los órganos electorales federales, como en el Código Reglamentario relativo, no se les faculta para presentar iniciativas de ley al

83. Pozas, Ricardo. " Reforma del Estado ", Los Consejeros y la reforma. Periódico El Norte de 26 de septiembre de 1994. p. 10-A.

Congreso de la Unión en materia electoral, caso que si aconteció con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, donde de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso f) constitucional, que a la letra dispone "*La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para: ... f). Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión,...*"

5. Responsabilidad y obligaciones de los miembros de los órganos electorales.

En lo que corresponde a responsabilidades, las remoción de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de los Magistrados del Tribunal Federal Electoral. De conformidad con el artículo 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la integración de una Comisión de Justicia, misma que funcionará dentro del ámbito del Tribunal Federal Electoral y bajo las siguientes reglas:

- a. Procederá su integración cuando medie solicitud del Presidente del Consejo General del Instituto, con el apoyo de cuando menos tres consejeros o más, o del Presidente del Tribunal Federal Electoral.
- b. Se integrará por el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá, dos consejeros de la Cámara de Diputados, dos consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral y dos magistrados del Tribunal Federal Electoral.
- c. Procederá declarar la remoción, cuando se incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la ley les confiere.
- d. La Comisión de Justicia observará el derecho de audiencia y sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Respecto a la integración de una Comisión especial para efectos de remover funcionarios de los órganos federales electorales, consideramos que la lógica nos indica que es competente para remover la misma autoridad que nombró y bajo el mismo procedimiento, es decir, deben remover a los funcionarios que nos ocupan las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, una dificultad que podría presentarse sería el caso en que el Presidente del Consejo General del Instituto o el Presidente del Tribunal Federal Electoral, fueran los que incurrieran en conductas graves, ya que el procedimiento de remoción e instalación de la Comisión, se inicia exclusivamente con su solicitud para tal

efecto. Además de considerar demasiada ambigua la causal de procedencia de remoción, " *incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la ley les confiere* ", ya que la misma no es nada específica o concreta, por ende, puede dar lugar a interpretaciones muy discrecionales para efectos partidistas oficiales.

En lo que concierne a las obligaciones, se establece en materia de presentación de informes que deben rendir los encargados del gobierno de los órganos electorales, el artículo 82, fracción 1, incisos b), t) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la presentación de dos tipos de informes por parte del Instituto Federal Electoral, ubicando en primer lugar los internos-específicos, que se deben presentar por los órganos del Instituto Federal Electoral, al Consejo General y los internos trimestrales y anuales que la Junta General Ejecutiva, por conducto del Director General del Instituto presentará al referido Consejo y finalmente, nos encontramos a los informes externos, que presenta el Consejo General a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de la calificación respectiva del citado Presidente, actuando como colegio electoral, en los términos del artículo 74, fracción I Constitucional.

Finalmente, en lo que concierne a los Tribunales Federales Electorales, los artículos 273 fracción 2, inciso o) y 274 fracción 1, inciso i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen la presentación de dos tipos de informes-internos, el primero que rendirá el Presidente del Tribunal ante el Pleno del mismo, para informar de cada proceso electoral, de la marcha del tribunal, de los principales criterios adoptados en sus resoluciones y por otro lado, encontramos los informes-internos que presentan los Presidentes de Sala, ante la propia Sala y al Presidente del Tribunal, para dar a conocer sus labores y de las principales resoluciones dictadas por la Sala.

"La economía se maneja desde los Pinos "

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

CAPITULO IV. LA AUTONOMIA DEL BANCO DE MEXICO.

1. Funciones de los bancos centrales.

Don Rodrigo Gómez, precisaba que los bancos centrales son " *un instrumento de dirección y control de la política monetaria y del crédito y cuando se ha tratado de la creación de un banco de este tipo siempre surge la interrogación sobre la materia que haya de manejar el banco...*" 84

Las facultades más importantes de los bancos centrales, son la de regulación monetaria, procurando mediante el ejercicio de ella, el cumplimiento de la política monetaria y el mejoramiento del desarrollo social y económico del Estado.

Por su parte, Miguel Acosta Romero define a la política monetaria en los siguientes términos " *el señalamiento de prioridades y finalidades en la actividad del Estado sobre la moneda y el crédito, así como de aquellos instrumentos necesarios para su control, a fin de obtener esas finalidades que generalmente son: perseguir la estabilización de la moneda, de los precios, la estabilización de la cantidad de dinero circulante, de los gastos, un nivel aceptable de desempleo y un crecimiento económico sostenido... los instrumentos que sirven a la política monetaria y crediticia son los siguientes:*

- Las operaciones de redescuento por el Banco Central.
- El encaje legal.
- La liquidez bancaria.
- El régimen de inversión de las instituciones de crédito.
- Controles selectivos y directos del crédito " . 85

84. Rodrigo Gómez. Vida y Obra. Varios. Primera Edición 1991. Banco de México y Fondo de Cultura Económica. p. 236

85. Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Cuarta Edición. 1991. Editorial Porrúa. p. 340 y 344

Es importante subrayar, que es función prioritaria de un banco central lograr una estabilidad de los precios, la cual se tiene que desarrollar con armonía con las acciones de la política macroeconómica emprendida por el poder ejecutivo, por lo que generalmente se presenta un dilema, cómo aplicar la política monetaria con vista a procurar la estabilidad, si a corto plazo o a largo plazo, ya que debemos recordar, lo que nos apunta Alejandro Ibarra " *Este es el caso en el que una política antiinflacionaria produce impactos hacia el alza de interés en el corto plazo, con el fin de alcanzar un objetivo de largo plazo en la estabilidad de precios*" 86

Por otra parte, no debemos pasar por alto, que no puede presentarse un crecimiento sano y sostenido en una economía sin un sistema financiero igualmente sano y desarrollado, de ahí que Erb, precise que " *han existido esfuerzos renovados en varios países por hacer más importante el papel de los bancos centrales como resultado del reconocimiento de que la banca central contribuye de manera primordial al desempeño económico... por lo tanto la responsabilidad principal de un banco central es la estabilidad de precios. A través del logro del objetivo anterior, un banco central se convierte en fuerza importantísima en la estabilidad de tasas de interés y tipos de cambios y, por ende, ejerce impactos directos en la estabilidad de las expectativas a futuro y las decisiones individuales de inversión de los diversos agentes económicos*" 87

Finalmente Alejandro Ibarra, nos precisa dos instrumentos adicionales no precisados por Miguel Acosta Romero, mediante los cuales el banco central realiza sus tareas en materia de control monetario " *La base monetaria es clave para saber si la política monetaria es consistente, ya que la monetización en una economía y la manera de llevarla a cabo son algunas de las responsabilidades fundamentales de los bancos centrales, no sólo en la definición de metas estables, sino también en su papel de regulador de la actividad económica...El*

86. Ibarra Yunez, Alejandro. Política Económica y Bienestar Social -La necesidad de sus interrelaciones- Fundación IMEF. 1993. p. 63, 64 y 65.

87. Erb. R., The Role of Central Banks, Finance and Development. Vol. 26, no. 4 1989. Citado por Alejandro Ibarra., Op. Cit. p. 65.

aspecto más importante de los tipos de cambio está en que deben ajustarse para que no existan desequilibrios en el sector externo y en la tasa de inflación de un país..." 88

2. Antecedentes del Banco Central en México.

El Banco de México fue creado a raíz de un mandamiento contenido en la Constitución de 1917, con el objetivo de centrar la emisión de billetes, restringiendo de esta forma la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes. A lo anterior Rubén Valdez Abascal comenta: *" Desde su origen, tuvo el propósito de armonizar el control ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía y se estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del gobierno federal se lograba dándole mayoría en el capital del banco..." 89*

A pesar de que el Constituyente de Querétaro previó en el Artículo 28 la creación de un banco único de emisión, las iniciativas que fueron presentadas de 1917 a 1925 para la creación del Banco de México no tuvieron éxito. No fue sino hasta el 1 de septiembre de 1925 que Plutarco Elías Calles, en su informe de gobierno anunció la apertura del Banco de México, en base a la Ley Orgánica de éste publicada el 25 de agosto de 1925. Posteriormente, y a raíz de la crisis económica de 1929, se incorporó al Banco de México la reserva monetaria y se suprimieron sus facultades para operar directamente con el público, dándole ésto la verdadera característica de banco central.

Con el paso de los años el Banco de México fue acrecentando sus funciones de autoridad. Rubén Valdez Abascal menciona: *" Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del gobierno federal, se hizo más patente la conveniencia de modificar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio gobierno ". 90*

88. Ibarra Yunez, Alejandro. op. Cit. p. 75 y 79

89. Valdez Abascal, Rubén. Op. Cit. p. 143.

90. Ibídem. p. 143.

A continuación presentaremos, una cronología básica del desarrollo del Banco de México a partir de 1917:

(i). Concepción Constitución en 1917. Artículos 28 y 71.

(ii). Su nacimiento en 1925.

Hubieron de transcurrir ocho (8) años desde la promulgación de la Constitución de 1917, hasta la expedición el 25 de agosto de 1925, de la Ley que concretizó al Banco de México, mismo instituto que fue inaugurado por el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles y por el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, el día 1 de septiembre.

(iii). La Ley del Banco de México de 1931.

Con ésta se previó establecer a cargo del Banco de México la reserva monetaria.

(iv). La Ley del Banco de México de 1936.

Mediante esta ley se eliminaron las operaciones directas del Banco de México, con el público en general; así mismo se estableció la asociación obligatoria de las instituciones de crédito y el billete con poder liberatorio ilimitado.

(v). La Ley del Banco de México de 1941.

En esta nueva ley, se suprimieron los límites para la circulación de billetes y moneda con relación con los habitantes del país; también se eliminó el límite mínimo de la reserva, donde se exigió a los bancos un 25% de la cantidad de billetes emitidos y las obligaciones a la vista.

(vi). Reforma del 29 de noviembre de 1982.

Esta reforma transformó la personalidad jurídica del Banco de México de una sociedad anónima a un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este cambio en la naturaleza administrativa del Banco de México, tuvo su origen en la nacionalización de la banca.

(vii). Ley Orgánica del Banco de México de 1984.

Este nuevo ordenamiento orgánico del Banco de México, conservó la naturaleza del mismo, determinada con anterioridad en la reforma de 1982.

3. Naturaleza jurídica del Banco de México, antes de la reforma de 1993.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Banco de México de 1984, éste es un organismo público descentralizado. Este carácter le había sido otorgado al Banco de México por la anterior ley según la penúltima reforma de que fue objeto, publicada ésta en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1982. Reforma que determinó la transformación de la personalidad jurídica del Banco de México de una sociedad anónima a un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta transformación fue una consecuencia de la nacionalización de la banca privada el 1 de septiembre de 1982.

(i). Naturaleza política y jurídica del Banco de México.

El Banco de México tiene el carácter de organismo público descentralizado no sólo de acuerdo con la legislación vigente, sino de conformidad con la doctrina del Derecho Administrativo, la cual señala como características propias de los organismos públicos descentralizados: que tengan personalidad jurídica propia y un patrimonio también propio, que tengan por objeto realizar una actividad de interés público que compete al Estado, y que se trate de organismos que dependan indirectamente del Ejecutivo Federal y que posean además facultades y atribuciones autónomas. Aunque debemos indicar que dicha autonomía no es ilimitada, sino que tiene dos controles del Poder Ejecutivo, función de la que no debemos olvidar forma parte; que son: primero se encuentra sujeta a la coordinación sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y segundo el Secretario de Hacienda forma parte del consejo de administración del Banco de México, tal como lo disponen los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1984 " *La junta de gobierno se integrará por once miembros propietarios y su respectivos suplentes. Serán miembros propietarios: los secretarios de Hacienda y Crédito Público...*" el artículo 24 " *La junta de gobierno será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público...*" y el artículo 18 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales " *El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe...*"

(ii). Facultades del Director General.

El Director General será designado por el Presidente de la República. De este modo, el gobierno del Banco de México, en lo que toca a su junta de gobierno y a su director general están sujetos al control del Ejecutivo Federal.

4. La reforma constitucional que otorga autonomía al Banco de México.

Con fecha 20 de agosto de 1993, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante las cuales se otorgó autonomía al Banco de México. En lo que toca al artículo 28 constitucional reformado se precisa en torno a la autonomía del Banco de México " *El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración... La conducción del banco estará a cargo de personas...desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones;...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regula los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia...*"

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A continuación procederemos a efectuar un análisis del precepto constitucional citado, mediante su división y clasificación:

(i). División y clasificación del artículo 28:

[*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración...*]

[*...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes...]*

[*...El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regula los*

cambios, así como la intermediación y los servicios financieros...]

[... contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia.]

Como podemos observar el texto constitucional analizado contiene cuestiones diversas en las que podemos destacar:

- a. No consideración de actividad monopólica, a la facultad de emisión de billetes y acuñación de monedas.
- b. Facultades exclusivas. Acuñación de monedas y emisión de billetes.
- c. Facultades colegiadas con otras autoridades. Regulación de los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros.
- d. Otorgamiento de atribuciones de autoridad necesarias para el ejercicio de sus facultades .

(ii) La Autonomía del Banco de México.

Del anterior precepto, podemos determinar que la autonomía constitucional se presenta en los siguientes rubros:

- a. Autonomía especial o específica: Esta consiste en que ninguna autoridad puede obligar al Banco de México a otorgar financiamiento, según dispone el artículo 28 " *Ninguna autoridad podrá ordenar al banco a conceder financiamiento* ". En lo que respecta a esta autonomía el Dr. Pedro Aspe, nos precisa " *El fundamento es la libertad que otorga a la institución para determinar el monto y manejo de su propio crédito...es en este precepto que se establece claramente la separación de las funciones de crear dinero de las necesidades de gasto del gobierno...*" 91

- b. Autonomía directiva. Esta se presenta, con la configuración de un mecanismo complejo y colegiado que asegure la independencia de las personas a cuyo cargo estará la conducción del banco, así como la inmovilidad en el ejercicio de sus funciones, esta autonomía se plasma en las siguientes partes del artículo 28 " *La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación*

91. Aspe Armella. Pedro. Comparecencia ante la Cámara de Diputados, Op. Cit. p. 7.

de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente;...". Refuerza esta autonomía del Banco de México, lo relativo a los períodos de duración del cargo y el relevo escalonado de las personas a cuya conducción se encuentra el banco central, lo cual tiene su fundamento en el citado artículo 28 en los siguientes términos "...desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidos por causa grave...", sobre estos puntos, la Ley del Banco de México, especifica en su artículo 40 que " El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El período del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año del calendario del período correspondiente al Presidente de la República. Los períodos de los subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del período del Ejecutivo Federal..." y en su artículo segundo transitorio " El período del primer Gobernador vencerá el 31 de diciembre de 1997. Los períodos de los primeros subgobernadores vencerán los días 31 de diciembre de 1994, 1996, 1998 y 2000, respectivamente, debiendo el Ejecutivo Federal señalar cuál de los períodos citados corresponderá a cada subgobernador "

c. Autonomía técnica. Esta se manifiesta en que el banco central contará con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, especialmente en la que constituye tareas exclusivas a su cargo, es decir, en la emisión de billetes y acuñación de moneda, como lo dispone el artículo 28 constitucional, que *"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones... No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes..."*

d. Autonomía administrativa. Esta permitirá que el banco de México establezca de conformidad con la ley respectiva, sus propias decisiones en materia de gastos, sueldos o remuneraciones, recursos materiales, etc, a fin de no encontrar sujeta su autonomía, a las restricciones que se le podrían configurar si dependiera en este renglón de la administración pública federal, todo lo anterior tiene su fundamento en el artículo 28 constitucional *El Estado tendrá un banco central que será autónomo... en su administración..."*.A

mayor abundamiento, transcribimos el comentario al respecto de Roberto Del Cueto Legaspi *"...la autonomía también descansa en la independencia del Banco en asuntos administrativos. En principio con las salvedades ya comentadas, el Banco podrá manejar con amplia flexibilidad sus sueldos y sus presupuestos de gasto e inversión, con lo cual se evita que pudiera ser controlado por vía indirecta a través de restricciones de carácter administrativa"*.⁹²

Por otra parte, La ley reglamentaria del Banco de México, nos precisa en los siguientes artículos sobre la reglamentación de la autonomía del Banco Central:

(i). Artículo 1. *" El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México..."*.

(ii). Artículo 9: *" El Banco de México no deberá prestar valores al gobierno federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio gobierno..."*.

(iii). Artículo 11. *" El Banco de México sólo podrá dar crédito al gobierno federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en el artículo 12..."*.

(iv). Artículo 48: *" El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador..."*.

5. La participación del Senado en la ratificación de los funcionarios del primer nivel del Banco de México.

Debemos señalar que la facultad monetaria, en el contexto de la Constitución Federal Mexicana, es una actividad federalizada, es decir, los estados autónomos mediante la celebración del pacto federal, la transfieren al nivel de

92. Cueto Legaspi, Roberto Del. Nueva Ley del Banco de México. La modernización del Derecho Mexicano. Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis. Compiladores. Segunda Edición 1994. Editorial Porrúa, S.A., p 530

gobierno de la federación, para ser ejercida por este último en nombre y representación de todos los estados-miembros, lo que se puede constatar en los siguientes artículos constitucionales:

- (i). Artículo 117 fracción III. " *Los Estados no pueden, en ningún caso: ...III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; ...*"
- (ii). Artículo 124. " *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".
- (iii). Artículo 28, sexto y séptimo párrafo. " *El Estado tendrá un banco central ... Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional...No constituyen monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes...*"

Haciendo un rápido análisis de los textos de la carta constitucional invocados, aunque expresamente no reserven la actividad monetaria, como una facultad exclusiva de la federación, al concederla al Estado, se supone que es a la República Federal a que se refiere el artículo 40 de la Carta Magna, es decir a la Federación, por otro lado, el numeral 117, fracción III del mismo ordenamiento establece la prohibición de actividades monetarias, por lo tanto, se entiende que es una facultad reservada al gobierno de la federación.

De ahí, la importancia del papel del senado, que originalmente constituye, una institución de carácter federal, es decir es un órgano de representación de los estados dentro del pacto federal, como lo precisa Felipe Tena Ramírez" *...la participación de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal. Dicha participación puede ser indirecta o directa. La primera se canaliza a través de una Cámara, llamada Senado, en donde las entidades federativas están representadas como tales y que participa en la función legislativa al lado de la Cámara de Diputados...*". 93

93. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.,p. 139

La naturaleza federalizada de las actividades del Banco Central (de México), nos lo comprueba la ratificación del nombramiento hecho de sus funcionarios por el Presidente de la República, por parte del Senado, según lo dispone el séptimo párrafo del artículo 28 constitucional en los siguientes términos *"...La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso..."*

6. El Banco de México, su ubicación constitucional, como órgano de gobierno y su vinculación con la división del poder público.

Creemos que la ubicación constitucional del Banco de México, es en rigor más que en una derivación de postulado de "división de poderes", se trata de un temperamento a la rigidez de funciones; en la inteligencia de que la matización obedeció a necesidades sociales y a la expansión de las atribuciones del Estado Administrador, tal y como lo precisa la exposición de motivos de la reforma constitucional correspondiente *" La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública ..."*

Ahora bien, a partir del 1 de abril de 1994, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional que dotó al Banco de México de plena autonomía para conducir la política monetaria del Estado federal, éste deja de ser un órgano del Ejecutivo de la Unión, para convertirse en un órgano de gobierno autónomo, tal como lo precisó el Secretario de Hacienda Pedro Aspe en su comparecencia ante las Comisiones de la Cámara de Diputados en los siguientes términos *" el estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y de su administración. La diferencia a este respecto con la situación actual es que el Banco de México no formaría parte de la administración pública federal..."* 94

Consideramos que la ubicación constitucional del banco central, a partir de la reforma en que se le concede una amplio margen de autonomía, es en rigor,

94. Aspe Armella, Pedro. Comparecencia. Op. Cit. p. 8

más que en una derivación de postulado de "división de poderes", la configuración de una nueva rama o función de poder federal; en la inteligencia de que la matización obedeció a necesidades sociales y a la expansión y traspaso de las atribuciones del Poder ejecutivo a otros órganos de gobierno, tal como lo precisó el Presidente de la República en su VI Informe de Gobierno " *Cambios importantes se dieron para limitar o reducir las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y mejorar el equilibrio de los poderes. El propósito fue disminuir la discrecionalidad y ampliar la legalidad ...La autonomía plena del Banco de México es un paso fundamental en la estabilidad del poder de compra de nuestra moneda. Ninguna autoridad, incluyendo al Presidente de la República, puede exigirle que emita dinero para financiar el gasto público;...*" 95, es decir, este órgano deja de ser dependiente del Ejecutivo de la Unión, para convertirse en un propio órgano de gobierno autónomo.

Al igual, que como aconteció con los órganos electorales autónomos, es importante precisar, la ubicación del banco central autónomo, dentro del preciso y delimitado marco de la división de poderes que consagra el artículo 49 Constitucional, se aplican al respecto los mismos razonamientos plasmado en el capítulo anterior del presente trabajo en sus páginas de la 53 a la 55. En atención a los planteamientos aludidos, y con la concepción de la autonomía orgánica del banco central en los siguientes términos " *El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración... No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes ... contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia.* ", concluimos que la función del banco central, es de carácter estatal, constituyendo un nuevo poder o rama federal. Más sin embargo, en base a la siguiente opinión de Rubén Valdez Abascal, respecto a que " *El Banco Central podrá actuar como contrapeso de la administración pública,* " 96 , nos

95. Presidencia de la República. VI Informe de Gobierno. Op. Cit. p. 19.

96. Valdez Abascal, Rubén. Op. Cit. p. 142.

permite observar que el propósito final de la autonomía del banco central, es para constituir, simplemente un control intraórgano, reafirma nuestro punto de vista anterior, el criterio que en mismo sentido se pronuncia la iniciativa de la reforma constitucional sobre la banca central " *En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública federal, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias ...*", como podemos observar, se habla de un contrapeso de la administración pública, no del poder ejecutivo y de los otros poderes, en este último caso del poder legislativo que aprueba la ley monetaria correspondiente.

7. Límites a la autonomía del Banco de México.

Partiremos en el desarrollo del presente punto, con base en una opinión de Rubén Valdez Abascal, " *La reforma consideró un amplio rango de autonomía al Banco Central ... De manera reciente, el texto y la práctica constitucional mexicana han venido a incorporar figurar sui generis de autonomía, como la técnica de los organismos protectores de los derechos humanos y como la plena de los organismos electorales*" 97. Como podemos observar, a contrario sensu, de la opinión de Valdez Abascal, el amplio rango de autonomía del banco de México no constituye, una plena autonomía, a continuación precisaremos algunas de las limitaciones de la autonomía del Banco de México que demuestran que no se le otorgó plenitud en su autonomía :

(i). **Facultades del Presidente, para contratar empréstitos, con propósito de regulación monetaria.**

No debemos de olvidar que el artículo 28 constitucional, sólo concede la facultad exclusiva al banco central, para la emisión de billetes y la acuñación de monedas, misma que no implica que correspondan todos los asuntos monetarios exclusivamente al Banco de México, como lo induce el artículo 73 fracción VIII del Ordenamiento Constitucional, que precisa a la letra " *El Congreso tiene facultad: ... VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación...Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos*

97. *Ibidem.* p. 142

públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión..." 98 , El Gobernador Miguel Mancera precisa respecto a nuestro anterior planteamiento " *En lo que toca a política monetaria, el banco central ya no tiene que persuadir al gobierno, porque tiene las facultades de hacer lo necesario...conviene que exista siempre una coordinación muy estrecha con el gobierno. Un banco no opera en el vacío, sino dentro de un país y un contexto de política económica general que deben ser congruentes*" 99. Como podemos observar de los puntos anteriores, se concede participación al Presidente de la República en materia de regulación monetaria, a pesar de la autonomía del Banco de México.

(ii). Autorización legal, para el otorgamiento de crédito primario, por parte de la banca central al Ejecutivo.

El artículo 28 constitucional, al disponer " *Ninguna autoridad podrá ordenar al banco a conceder financiamiento* ", no está estableciendo una prohibición absoluta de no otorgar financiamiento primario al Ejecutivo Federal, sino solo institucionaliza constitucionalmente la imposibilidad de este último, de obligar al banco central a otorgarle financiamiento. Lo anterior, lo podemos corroborar, en la ley reglamentaria del precepto invocado, en la que se nos precisan los términos y las condiciones bajo las cuales, se autoriza al Banco de México, a otorgar financiamiento al Poder Ejecutivo, en su artículo 11 y 12, que a la letra disponen respectivamente " *El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve la Tesorería de la Federación y con sujeción a lo que se dispone en artículo 12...* " *El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente...IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que,*

98. El subrayado es nuestro.

99. Mancera Aguayo, Miguel. No Existen los milagros. Revista Expansión No. 657, enero de 1995, p. 29

por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos. En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del gobierno federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente..." Respecto a la explicación del objetivo de las anteriores disposiciones Roberto Del Cueto, nos detalla " *Si bien la ley vigente prevé mecanismos para tratar de limitar el crédito primario, otorga al Ejecutivo Federal la posibilidad de obtener del banco todo el crédito que requiera, si se presentan diferencias entre los ingresos y los gastos públicos, mediante sobregiros de la cuenta de la Tesorería de la Federación en el propio Banco de México. La innovación en este punto, es que si bien la nueva ley mantiene la posibilidad de los sobregiros en la cuenta de la Tesorería de la Federación; con objeto de evitar que ello pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, si el saldo de la cuenta rebasa el límite fijado, el banco queda obligado a colocar valores a cargo y por cuenta del Gobierno Federal, pudiendo incluso, emitir valores a cargo del mencionado Gobierno, por un importe igual al necesario para saldar el crédito utilizado en exceso del límite autorizado...*". 100

(iii). **Facultades para iniciar leyes en materias monetarias.**

Debemos hacer énfasis, que tanto en la reforma constitucional que otorga autonomía al Banco de México, como en la Ley Reglamentaria, no se faculta al Banco de México, para presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, en materia monetaria, caso que si aconteció con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, donde de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso f) constitucional, que a la letra dispone "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para: ... f). Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión,..."

(iv). Restricciones a su facultad para elaborar su propio presupuesto.

De conformidad con el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo constitucional, el Presidente de la República tiene la obligación de hacer llegar a la Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para determinar el grado de autonomía financiera de un órgano, precisamos en un punto anterior, en México se basa en la posibilidad del órgano de gobierno, de presentar su anteproyecto directamente al Presidente, para que lo incorpore al Presupuesto federal, como lo determina el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que dispone en dicho sentido " *Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* ".

Ahora bien, por lo que toca al presupuesto de gastos del Banco de México, tenemos que no se prevé la facultad de enviar directamente al Presidente de la República, el anteproyecto aprobado por su Junta de Gobierno, según lo confirma artículo 46, fracción XI de la Ley del Banco de México " *La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes: ... XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación* ". Caso contrario, se presenta respecto a dicha materia en el Tribunal Federal Electoral, lo encontramos en su artículo 273, punto 2, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales " *El Presidente del Tribunal tendrá las siguientes atribuciones:... h). Elaborar y enviar el proyecto de presupuesto anual del Tribunal directamente al titular del Poder ejecutivo, o por conducto del funcionario que éste designe;* ", autonomía que se consolida, al autorizar y presentar a la Cámara de Diputados, los egresos

de los órganos electorales por separado e independiente a cualquier otra erogación, lo que confirmamos en el artículo 15 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, que nos indica " *Las erogaciones previstas para el Ramo 00022 Organos Electorales, en el año de 1995, importan la cantidad de N\$ 1,39,300,000* ".

En base a lo anteriores planteamientos, concluimos que al no haber disposición precisa, el Banco de México, enviará su presupuesto de egresos a una autoridad intermedia, que en este caso, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que consolide sus gastos con los de dicha dependencia, máxime que en el Presupuesto de Egresos de 1995, no aparecen sus erogaciones como un ramo presupuestal individual.

(iv). Intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del gobierno del Banco de México.

Debemos precisar que la Ley del Banco de México, contempla mucha de la participación del titular del Poder Ejecutivo Federal, dentro del funcionamiento del banco central, misma que se efectuará por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las razones de dicha participación, las precisa la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley que nos ocupa " *...dada la estrecha relación entre política cambiaria y otros aspectos de la política económica a cargo de los gobiernos, en el panorama internacional se observa que estos últimos son los que generalmente, tienen la facultad de fijar el marco dentro del cual la banca central interviene en el mercado de divisas para regular los cambios...* ". A mayor abundamiento transcribimos a continuación los artículos conducentes de la ley citada:

- a. Artículo 21. " *El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta...Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público...* ".

- b. Artículo 45. *"...El Secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella "*.
- c. Artículo 49. *" La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público..."*.
- d. Artículo 50. *" El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y contratará sus servicios por cuenta del Banco..."*.

-
- (v). Remoción del Gobernador del Banco de México, por no acatar una resolución de la Comisión de Cambios.

Como pudimos observar, la Comisión de cambios, es presidida por el Secretario de Hacienda, misma que se encarga de determinar y ejecutar la política cambiaria, formando parte de ella el Gobernador del Banco de México, funcionario que de conformidad con el artículo 43, último párrafo de la Ley del Banco de México, puede ser removido por no cumplir con los acuerdos de dicha comisión, transcribimos el dispositivo *" El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios "*

8. Responsabilidad política y jurídica de los funcionarios superiores del Banco de México.

(i). Responsabilidad política.

El artículo 28 constitucional contempla como responsabilidad política que los directivos superiores del banco, lo siguiente *"...Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución"*.

(ii). Responsabilidad Administrativa.

Ley del Banco de México, contempla en su artículo 61, la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con sujeción a las siguientes condiciones:

- a. Se prevé la integración de una Comisión de Responsabilidades, integrada por un miembro de la Junta de Gobierno y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del banco, para efectos de la aplicación de la Ley de Responsabilidades antes aludida.
- b. Competencia de la Junta de Gobierno, para efectos de determinar responsabilidades e imposición de sanciones, para el caso de infracciones de los miembros de dicha Junta, previa remisión del expediente respectivo de parte de Comisión de Responsabilidades.
- c. En lo que toca, a la presentación de declaraciones patrimoniales, se precisa que sólo estarán obligados a ello; los miembros de la Junta de Gobierno, los subgerentes o puestos superiores y los funcionarios que determine el Reglamento Interior, dicha declaración deberá presentarse en la Contraloría del Banco.

(iii). Obligaciones administrativas del Banco.

De conformidad con la Ley del Banco de México se precisan las siguientes medidas de obligaciones del banco central:

- a. En enero de cada año se deberá informar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el Presupuesto de gasto corriente e inversión. Asimismo, ante las mismas autoridades, se deberán entregar dos informes anuales sobre funciones sustantivas, el primero de ellos deberá presentarse en enero será un informe para planear a futuro las actividades de política monetaria que se ejercerá en un ejercicio respectivo y el segundo sobre la rendición de cuentas de un ejercicio anterior, el cual deberá ser presentado en abril de cada año y finalmente se deberá presentar un informe de la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del año correspondiente, en septiembre.**
- b. Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión puede citar al Gobernador del Banco de México, para rendir informes sobre las políticas y actividades.**
- c. Se le practicarán auditorías externas por un Despacho contable designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.**
- d. Salvo algunas limitaciones se aplicará a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco de México, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

"...a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales... para campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos "

PLAN DE AYALA.

CAPITULO V. LA AUTONOMIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

1. Función de los tribunales agrarios.

Los tribunales agrarios, se establecen para efectos de garantizar, determinar y juzgar con carácter definitivo, mediante un novedoso sistema jurisdiccional de impartición de justicia, de los siguientes asuntos generales: de los legítimos derechos sobre todas las distintas formas de tenencia de la propiedad agraria por parte de los ejidos y comunidades; así mismo resolver las controversias entre estos tipos de agrupaciones; decidir sobre asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población agraria; y finamente también tienen competencia en cuestiones referentes a los límites territoriales de los ejidos y propiedades comunales. Como podemos observar, influyó en gran medida, en el establecimiento de los tribunales agrarios la necesidad de claridad y definitividad de los títulos de propiedad agrarios, lo anterior lo confirma, el siguiente texto de la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma constitucional al artículo 27, enviada el 7 de noviembre de 1991, por el Presidente de la República *"Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer... tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción..."*

2. Antecedentes de los tribunales agrarios.

Como tribunal agrario propiamente, no existe antecedente, toda vez, que lo mismo son establecidos con este carácter por primera vez, mediante la reforma constitucional al artículo 27 constitucional, que se implementó durante el régimen presidencial 1988-1994, publicándose el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Más sin embargo debemos de precisar que los tribunales agrarios vienen a sustituir la participación del Presidente de la República, de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Cuerpo Consultivo Agrario, de las

comisiones agrarias mixtas y demás autoridades competentes, que en su conjunto se encargaban de la tramitación y de la resolución del procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, tal como lo precisaban las fracciones VII y XIII del artículo 27 constitucional, antes de la reforma citada *"...son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias...La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria... "*

La participación de la Secretaría de la Reforma Agraria, en conflictos de orden ejidal y comunal, nos la precisaban las fracciones VIII y XII del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que así señalaba *" A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;... XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal..."*

3. La autonomía de los tribunales agrarios.

La autonomía de los tribunales agrarios, se estableció, mediante la reforma constitucional al artículo 27 constitucional, durante la Administración Federal anterior y se publicó el 6 de enero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, en los siguientes términos *"... para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por*

*Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente*¹⁰¹.

Como podemos observar del texto del artículo 27 constitucional, recién citado, la autonomía con la que se dota a los tribunales electorales, es de orden orgánica, al establecerse al respecto *"... la ley instituirá tribunales dotados de autonomía..."*. Disposición que originó el establecimiento por segunda vez en México, de un órgano público autónomo, que cuenta con un amplio margen de autonomía orgánica y técnica, respecto de los poderes u órganos de gobierno tradicionales es decir, del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al respecto el Presidente de la República precisó en su sexto informe de gobierno *" Cambios importantes se dieron para limitar o reducir las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y mejorar el equilibrio de los poderes. El propósito fue disminuir la discrecionalidad y ampliar la legalidad. Así, el Presidente dejó de ser autoridad agraria, depositándose ésta en las asambleas ejidales y comunales, y en los tribunales agrarios autónomos e independientes...Todas estas son, entre otras, modificaciones al peso y a las atribuciones del Presidente en la vida de la República, transformaciones que son consecuencia del proceso de modernización "* 101. No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, da un giro al tipo de autonomía de los tribunales que nos ocupan, al precisar en su artículo 1o.^o *" Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar su fallos "*, lo que implica que la autonomía orgánica constitucional, la vía reglamentaria la sustituye por una autonomía técnica, que se enfoca exclusivamente a la autonomía de sus recomendaciones, mismo que implica simplemente una autonomía funcional respecto a sus investigaciones y resultados de su trabajos, es decir, en cuanto a las cuestiones técnicas de sus labores, es decir, se otorgan unas condiciones de autonomía muy semejante a las concedidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como lo precisa Rubén Valdes Abascal *" De manera reciente, el texto y la práctica constitucional mexicana han venido a incorporar figuras sui generis de autonomía, como la técnica de los organismos protectores de derechos humanos... Autonomía*

101. Presidencia de la República. VI Informe de Gobierno. Op. Cit. p. 19

mexicana han venido a incorporar figuras sui generis de autonomía, como la técnica de los organismos protectores de derechos humanos...Autonomía técnica. En cuanto a que el ejercicio de sus funciones no tiene que ser sometido ni a acuerdo ni a validación alguna de carácter jerárquico o externo " 102

Por otra parte, a continuación destacaremos, las capacidades autónomas de los tribunales agrarios, que le conceden un amplio margen de independencia orgánica y técnica, respecto a cualquier otro poder u órgano de gobierno federal:

a. Autonomía directiva.

Esta se presenta, con la configuración de un mecanismo complejo y colegiado que asegure la independencia de las personas a cuyo cargo estará la conducción del Instituto, mismo que localizamos en el artículo 27 Constitucional *"...la ley instituirá tribunales...integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".*

Por otra parte, debemos de destacar, que refuerzan la autonomía directiva de los Tribunales Agrarios, tanto la duración de cargo de magistrado que es de seis (6) años, con la particularidad de que si fuera ratificado por otro período igual, su cargo adquiere el carácter de inamovibles, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por lo que toca a la forma de remoción de sus magistrados, ya que tenemos una salvaguarda estipulada por el precepto recién invocado consistente en que *"...Los magistrados únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial "*.

b. Autonomía técnica. Esta se manifiesta en que los tribunales agrarios, contarán con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones y en la toma de sus decisiones, especialmente en lo que corresponde a sus resoluciones o fallos, como lo disponen el artículos 27 constitucional y el 1o. de la Ley

102. Valdes Abascal, Rubén. Op. Cit. p. 142 y 145.

Orgánica de los Tribunales Agrarios respectivamente "... para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción..." "Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar su fallos ..."

c. Autonomía administrativa. Esta permite a los tribunales agrarios, mediante el Tribunal Superior Agrario, establecer sus propias decisiones, de conformidad con su Ley Orgánica, en materia de gastos, sueldos o remuneraciones, recursos materiales, etc, a fin de no encontrar sujetas su decisiones en materia administrativa, a las restricciones que se le podrían configurar si dependiera en este renglón de la administración pública federal, tal como lo podemos apreciar en los artículos 4o. y 7o. de la referida Ley.

d. Autonomía financiera.

Como precisamos en los dos capítulos anteriores, para determinar el grado de autonomía financiera de un órgano, en nuestro País, nos basamos en la posibilidad del órgano de gobierno, de presentar su anteproyecto directamente al Presidente, para que lo incorpore al Presupuesto federal, como lo determina el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Ahora bien, por lo que toca al presupuesto de gastos de los tribunales agrarios, tenemos que a pesar que en su Ley Orgánica, ni en su Reglamento Interior, se prevé la facultad de elaborar y enviar directamente al Presidente de la República, tácitamente, su Tribunal Superior, si tiene esa capacidad autónoma, según lo dispone el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, que nos indica " *Las erogaciones previstas para el Ramo 00031 Tribunales Agrarios, en el año de 1995, importan la cantidad de N\$ 45,059,300* ". Es decir, su autonomía financiera se presenta al tener su propio ramo de asignación presupuestal, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica la presencia de una plena autonomía financiera, ya que en ese renglón sus gastos no se consolidarán con los de ninguna otra autoridad administrativa, ni obviamente dependerá de sus autorizaciones de racionalización y control presupuestal, como acontece con el caso del Banco de México, con respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4. Límites a la autonomía de los tribunales agrarios.

Como pudimos observar, en el desarrollo del punto anterior, los tribunales agrarios, cuentan con un amplio rango de autonomía, que sin embargo, se presenta una carencia para iniciativa de leyes en materia agraria o proponer cambios legislativos y reglamentarios para una mejor protección y seguridad jurídica de los derechos agrarios, ello en razón que tanto en las reformas constitucionales que otorgan autonomía a los tribunales agrarios, como en su Ley Orgánica y en su Reglamento Interior, no se les faculta, para presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, en la materia agraria de su competencia autónoma. Por otra parte, también se le exime de la facultad de proponer cambios o modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio redunden en una protección de los derechos agrarios, como se le concedió legalmente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

5. Responsabilidad e informes de los Tribunales Agrarios.

En lo que corresponde a las responsabilidades de los magistrados y demás servidores públicos de los tribunales agrarios, el artículo 80 de su Ley Orgánica, nos precisa que quedan sujetos en lo relativo a las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos establecidos en el Procedimiento que correrá a cargo de la Contraloría Interna, el Presidente y el Pleno del Tribunal Superior Agrario, procedimiento que se detalla en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Finalmente, en lo que concierne a los informes que presentarán los tribunales agrarios, el artículo 22 del Reglamento Interior correspondiente a dichos tribunales, publicado el 13 de mayo de 1992, contempla exclusivamente la presentación de un informe anual, que será rendido por el Presidente del Tribunal Superior, ante el Pleno del propio tribunal y los magistrados unitarios, con el propósito de dar cuenta del estado que guarde la administración de la justicia agraria, de los principales precedentes y para formular recomendaciones tendientes a la actualización y modernización de sus funciones como tribunales.

▪ Nunca ha existido nación libre que no tuviese en su Constitución gérmenes de libertad tan antiguos como ella, y jamás ninguna nación intentó desarrollar, por sus leyes fundamentales escritas, otros derechos de los que existían en su Constitución natural ▪

JOSE DE MAISTRE

CAPITULO VI. LA AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

1. Función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos .

El artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos precisa respecto a las tareas de los órganos que nos ocupan lo siguiente *"...establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público...que violen estos derechos..."*, por su parte, el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reglamenta el anterior precepto constitucional en los siguientes términos *" La Comisión Nacional de Derechos Humanos... tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano "*. Por su parte, Carlos Salinas de Gortari, precisa la tareas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los siguientes términos *" ...la de promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno "* .103

En lo que toca a los anteriores preceptos, debemos precisar en primer término, que comprende un derecho humano otorgado por el orden jurídico, en la concepción universal, según la Declaración de los derechos Humanos de la

103. Salinas de Gortari, Carlos. Iniciativa de Decreto que reforma el Artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 22 de abril de 1992. Presidencia de la República. p. I.

Organización de las Naciones Unidas de 1948 y sus pactos complementarios, se contemplan como derechos humanos, aquellas condiciones de la vida social inherentes a las personas, que comprenden el ámbito social, económico, cultural, civiles, políticos, libertades, igualdad, propiedad y seguridad jurídica y que se encuentre garantizado plenamente su respeto y ejercicio por instrumentos procesales y administrativos, tal como lo precisa la proclamación de la declaración citada " ... y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...".

Debemos de destacar que en México, en el capítulo primero del título primero, que abarca los artículos 1o. al 29, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a las garantías individuales, más sin embargo, encontramos dentro de dichos preceptos derechos sociales, por otra parte, en los artículos 35, 36 y 41 constitucional encontramos derechos políticos y en el artículo 123 del ordenamiento constitucional, lo anterior es ejemplificativo de la escisión que sufren los derechos humanos reconocidos internacionalmente en el ordenamiento positivo mexicano, toda vez, que los únicos derechos que se encuentran garantizados su respeto y ejercicio por medio del instrumento más progresista de nuestro país -el juicio constitucional o de amparo-, son las denominadas garantías individuales, es decir, no se incluyen la generalidad de los derechos sociales, de los derechos políticos, económicos y culturales, como lo precisa Don José Natividad Macías " *La nación tiene el derecho electoral, la nación tiene la manera de decir como y en que forma expresa su voluntad soberana, para instruir a los mandatarios que han de ejercer el poder, y ésta es una garantía social, es una garantía enteramente política, no constitucional y esta garantía política no está protegida por el amparo* " 104, Aquí cabe destacar la postura de Antonio La Pergola en el sentido de que existen dentro de las constituciones dos tipos de derechos humanos, un derecho constitucionalmente garantizado y un derecho constitucional no garantizado, por lo que tenemos que derechos humanos propiamente en México, solo las garantías individuales

104. Macías, José Natividad Diario de Debates de la Constitución de 1917. Citado por Ignacio Burgoa, Garantías Individuales. 25a. edición. 1993. Editorial Porrúa. p.163.

que se encuentran en los primeros veintinueve artículos de nuestra Carta Magna y a su vez de conformidad con el artículo 103-I constitucional, sobre la violación de ellas procede el juicio de amparo.

Finalmente, debemos de concluir, que el objetivo general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la proteger el respeto y el ejercicio exclusivamente de las garantías individuales que otorga la Constitución Mexicana, tal como los precisó el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su V Informe de Gobierno " *La necesidad de proteger mejor las garantías individuales estimuló la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos...*" 105

2. Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A continuación presentaremos, una cronología básica del desarrollo de los órganos defensores y promotores de los derechos humanos en México:

(i). La Ley de Procuradurías de Pobres de 1847, en San Luis Potosí.

Promovida por el Honorable don Ponciano Arriaga, aunque la mayor parte de los tratadistas, relacionan a esta institución más con una defensoría de oficio, que con un Ombudsman.

(ii). La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

Institución promovida por el Gobernador del Estado de Nuevo León Pedro Zorrilla Martínez y publica en el decreto No. 206 , del 3 de enero de 1979.

(iii). El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.

Creado por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983.

(iv).El Estatuto del Defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Aprobado por el Consejo Universitario de dicha Casa de Estudios el 29 de mayo de 1985

105. Salinas de Gortari, Carlos. V Informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre de 1993., p. 35.

(v). La Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.
Establecida en el año de 1986, para efecto de procurar un ejercicio pleno de los derechos de los grupos indígenas del referido Estado.

(vi). La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero.
Esta se crea mediante su Ley publicada el 29 de abril de 1987.

(vii). La Procuraduría de la Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
Que se creó a partir de las reformas del 14 de agosto de 1988 a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

(viii). La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
Creada por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de fecha 23 de enero de 1989 y publicado el 25 del mismo mes y año.

(ix). La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
Establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 13 de febrero de 1989.

(x). La Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
Creada por acuerdo Presidencial, publicado el 6 de junio de 1990.

3. La naturaleza constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Con fecha 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se otorgó autonomía a las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los siguientes términos " *El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano...Formularán recomendaciones públicas autónomas...*".

Como podemos observar del texto constitucional analizado, la autonomía constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se presenta solo en sus recomendaciones, más no a la estructura orgánica de la propia Comisión, como lo precisó el Diputado Victor M. Orduña " *La autonomía debería estar en el órgano mismo; por consecuencia, la recomendación sería autónoma...*" 106. La tesis oficial que prevaleció durante la aprobación de su concepción constitucional, fué dejar la precisión de la autonomía de la Comisión, a la ley secundaria, y por ende, no determinar su posible autonomía orgánica en la reforma constitucional en cuestión, ello dá a lugar a precisar a Miguel Pérez López, que estamos ante *una autonomía indefinida* en el texto constitucional.

Por otro lado, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, precisa en su artículo 2o. que " *La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios...*", es decir, que deja de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para ser un organismo descentralizado, mismo que de conformidad con el artículo 90 constitucional, continua todavía dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal y por ende bajo la coordinación sectorial de la misma Secretaría.

4. Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Como pudimos observar en el punto anterior, la única autonomía constitucional, con la que cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102-B constitucional, es respecto a sus recomendaciones, lo que significa un autonomía funcional respecto a sus investigaciones y resultados de sus trabajos, es decir, en cuanto a las cuestiones técnicas de sus labores, misma que se refleja en la emisión de sus resoluciones autónomas, así lo confirma la siguiente opinión de Rubén Valdes Abascal " *De manera reciente, el texto y la práctica constitucional mexicana han venido a incorporar figuras sui generis de autonomía, como la técnica de los organismos protectores de derechos humanos...Autonomía técnica. En cuanto a que el ejercicio de sus*

106. Discusión Plenaria sobre el Dictamen de las Comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos a la Iniciativa de reformas al artículo 102 constitucional. Versión estenográfica.

funciones no tiene que ser sometido ni a acuerdo ni a validación alguna de carácter jerárquico o externo".¹⁰⁷ A mayor abundamiento sobre la naturaleza de las recomendaciones autónomas de la Comisión Nacional, tenemos que la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículos 46 y 47, nos precisan que a pesar del carácter público y autónomo de las mismas, carecen de naturaleza imperativa para las autoridades o servidores públicos a los que se dirijan y, en consecuencia, no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, además de que en contra de dichas recomendaciones, no procederá recurso alguno.

Respecto a las recomendaciones de la Comisión Nacional, no podemos pasar que su emisión se debe basar en todo momento en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes, para lo cual el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 133, nos precisa las partes que una recomendación de dicha Comisión *"Los textos de las Recomendaciones contendrán los siguientes elementos: I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos; II. Enumeración de las evidencias que demuestren la violación a Derechos Humanos; III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron; IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídico y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada; y V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efectos de reparar la violación de Derechos Humanos y sancionar a los responsables"*.

No obstante la limitación de la autonomía de las recomendaciones, a continuación precisaremos algunas facultades propias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que sin ser con precisión facultades autónomas, si reflejan un margen de independencia de sus labores:

107. Valdes Abascal, Rubén. Op. Cit. p. 142 y 145.

- (i). Mecanismo colegiado sobre el nombramiento de sus autoridades directivas.
De conformidad con los artículos 10 y 18 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el nombramiento tanto del Presidente de la Comisión, como de los miembros del Consejo, será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Por otra parte, refuerzan el margen amplio de actuación de los miembros de la Comisión, el complicado mecanismo para remover al Presidente de la Comisión Nacional, mismo que localizamos en el artículo 14 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que dispone al respecto " *El Presidente de la Comisión Nacional podrá ser sujeto destituido... sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*". Finalmente, debemos de destacar, que tanto el Presidente de la Comisión Nacional, como los Visitadores Generales, cuentan con fuero legal limitado, en el ejercicio de sus funciones, el cual se encuentra establecido en el artículo 13 de la Ley citada, en los siguientes términos " *El Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de su cargo que le asigna esta ley*".

- (ii). Independencia administrativa.
Como todo organismo descentralizado, las facultades en materia de los funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 15 fracción II, corresponde al Presidente de dicha Comisión " *El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades: ... II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;...*".

- (iii). Proponer cambios legislativos y reglamentarios para una mejor protección de los derechos humanos.

Esta facultad, se encuentra sumamente limitada, en razón de la naturaleza de la Comisión, toda vez, que como órgano descentralizado de la administración pública federal, no puede presentar iniciativas de ley ante el Congreso Federal, ni presentar proyectos de reglamentos, facultades que corresponde exclusivamente al Presidente de República, más sin embargo, el artículo 6 fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos precisa " *La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones: ... VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos*". Esta facultad, ha sido ejercida en dos ocasiones la primera propuesta incluyó " *reformas a los Códigos de Procedimientos penales, federal y para el Distrito Federal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...*" 108 y en la segunda ocasión se promovieron por la Comisión los siguientes anteproyectos "... *de Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura; de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; de reformas al Código Penal Federal; de reformas a los Códigos de Procedimientos Penales, tanto federal como del Distrito Federal; de reformas a la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal y de reforma a la Ley Federal de la entidades Paraestatales*". 109 Ambos anteproyectos fueron analizados y ampliados por el Titular del Ejecutivo Federal, tal como se desprende de las siguientes declaraciones " *El Ejecutivo Federal hizo suyas las propuestas de la Comisión, y las amplió, con la misma orientación, mediante la activa participación de sus*

108. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 89.

109. Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 91/16. p. 11 a 106.

dependencias competentes de la Procuración de Justicia... 110 " ...Por ello, recibo con enorme interés estas iniciativas legislativas; las analizaremos con cuidado y enviaré la iniciativas correspondientes al Congreso de la Unión en el próximo período ordinario de sesiones " 111

5. Limitación a la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La única restricción a la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es en lo relativo a la facultad para elaborar su propio presupuesto de gastos, ya que tenemos que no se prevé en la Ley Orgánica correspondiente, la facultad de enviar directamente al Presidente de la República, el anteproyecto elaborado por su Presidente de la según lo confirma artículo 15, fracción IX de su Ley Orgánica " *El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades: ... IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma; y...*". En base a lo anteriores planteamientos, concluimos que al no haber disposición precisa, la Comisión Nacional de Derechos Humanos , enviará su presupuesto de egresos a una autoridad intermedia, que en este caso es la Secretaría de Gobernación, quien además es su coordinadora de sector, para que consolide sus gastos con los de dicha dependencia, máxime que en el Presupuesto de Egresos de 1995, no aparecen sus erogaciones como un ramo o cuenta presupuestal individual.

6. Responsabilidades y obligaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En lo que toca a responsabilidades, el Presidente de la Comisión Nacional, sólo podrá ser sujeto a responsabilidad, por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , es decir, es sujeto exclusivamente de juicio político. Respecto a los demás servidores de la Comisión Nacional

110. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 89.

111. Mensaje del Presidente de la República en la Ceremonia en la que la Comisión Nacional de Derechos Humanos entregó sus anteproyectos legislativos. Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos No. 91/16. p. 107.

para fincar responsabilidades y sanciones, se instruirá un procedimiento interno, que estará a cargo de la Contraloría Interna de la propia Comisión, en los términos establecidos en el artículo 44, fracción V del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que reza lo siguiente *“ La Contraloría Interna tendrá a su cargo las siguientes funciones:...V. Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión Nacional; practicar investigaciones sobre sus actos; fincar las responsabilidades a que haya lugar y aplicar, por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional, las sanciones que procedan,...”*

Ahora bien, en lo que toca a la presentación de informes por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se establece en la Ley Orgánica relativa, la presentación de un informe anual sobre las actividades de la Comisión Nacional, que será enviado por el Presidente de la misma, al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, prevé en sus artículos 172 y 174, la presentación de informes especiales, por parte del Presidente de la Comisión Nacional, cuando la naturaleza de un caso así lo requiera, por su importancia o gravedad, en el que se expondrán, los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista especial trascendencia.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONCLUSION

La reforma del gobierno federal mexicano se comienza a gestar dentro de la Administración Pública Federal 1988-1994, en la cual se empiezan a presentar cambios importantes para limitar o reducir las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y mejorar el equilibrio de los poderes. Exponiéndose como propósito el disminuir la discrecionalidad y ampliar la legalidad. Reforma denominada como " *La reforma del Estado* ", misma que se identificó por el traspaso de facultades del Presidente de la República, a autonomías constitucionales y legales creadas con ese sólo propósito.

La organización o división de la soberanía se encuentra en la constitución misma, no sólo mediante una formula tripartita rígida que sólo pretende la división para su ejercicio y el control entre las mismas fracciones de soberanía, sino que la organización de la soberanía en los textos constitucionales es por demás una tarea compleja y difícil de precisar en su integridad, máxime en un estado federal, toda vez que la conformación de un pacto federal entre varios estados soberanos, da lugar primariamente a la conformación de un poder nacional, que comprende la totalidad del conjunto de las soberanías de los estados federados, como lo observamos en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal Mexicana " *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el Pueblo...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República...Federal* ", Resultando que el fraccionamiento de ese poder nacional, se realiza en tres niveles u órdenes:

a. División vertical.

Esta se configura por la división primaria de la soberanía nacional de manera dual, es decir, en dos grandes porciones de poder, el poder de la Federación y el poder público de los estados. En este caso particular, México ha venido a enriquecer esta división con la aparición de un incipiente nivel de gobierno, el del Distrito Federal.

b. División horizontal.

Esta se presenta, en cada una de las partes de la división vertical. Debemos destacar, que esta división del poder público, ha sido la más explotada o abordada por nuestros estudiosos de derecho constitucional.

c. Subdivisiones dentro de la división horizontal.

Estas subdivisiones se presentan en algunas de las fracciones de poder originalmente constituidas, para que exista un mejor ejercicio y un más eficiente control de la soberanía popular, Karl Loewenstein, se refiere a este tipo de subdivisiones horizontales de poder como los " *controles intraórganos*", los cuales describe en los siguientes términos " *Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder...Entre todos los detentadores del poder institucionalizados, el gobierno es potencialmente el más peligroso para la libertad de la comunidad. Uno de los medios técnicos para afrontar este peligro es una organización colegiada...Por razones psicológicas el Estado constitucional ha preferido desde siempre la estructuración colegiada del Ejecutivo...El ejecutivo dualista es característico de muchas democracias constitucionales en nuestros días*".

La organización o división del poder público, para ser ejercido con una buena dosis de gobernabilidad, no puede encajonarse a tres segmentos, ya que tal postura limitaría la funcionalidad y el control del estado en gran medida. Por lo tanto, se ha venido ampliando la organización (división) del poder público, mediante la aparición de nuevas instituciones que no encuadran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes, llamadas " *autonomías constitucionales*", a las cuales se le ha atribuido el poder-deber de aplicar y dirigir una función de estado, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia, es decir, se le ha dotado de una fuerte autonomía técnica de actuación. Además se le otorgado en algunos casos de autonomía orgánica, lo que le permite una amplia independencia frente a otros órganos del estado mexicano, que a fin de cuentas, consideramos que las facultades que la constitución otorga a las autonomías constitucionales, constituyen un nuevo poder o rama federal, ya que precisamos anteriormente, cada rama o función pública se compone de un número determinado o indeterminado de facultades que pueden ser ejercidos

plenamente por un órgano de gobierno, no dependiente jerárquicamente de otro de los existentes constitucionalmente.

En cuanto a las autonomías orgánicas constitucionales, concluimos que constituyen la configuración de nuevas ramas o funciones de poder federal; toda vez que las mismas se conceden a entidades que presentan carácter o naturaleza de órganos de gobierno, por lo tanto, son nuevos órganos del Estado Federal Mexicano, a los cuales se le ha atribuido las facultades de dirigir y ejercer funciones de poder, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevarlas a cabo. Máxime que no se presenta la existencia de disposición alguna que lo vincule de nueva cuenta a la estructura orgánica y jerarquizada del Poder Ejecutivo, es decir dentro de la órbita formal del Poder Ejecutivo. Por lo que se concluye, las autonomías constitucionales de los órganos electorales constituyen nuevas funciones de poder, que al igual que la legislativa, la ejecutiva y la judicial, son instrumentos por medio del cual la población ejerce la soberanía nacional, como lo indica el artículo 41 constitucional " *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal...*".

No obstante lo anterior, debemos precisar, que si a las nuevas autonomías constitucionales nos se le reconoce expresamente, ni se elevan a la jerarquía de poder federal, es por dos razones, la primera de índole constitucional, la encontramos en el artículo 49 constitucional, que precisa " *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y el Judicial...*", disposición que establece un candado al surgimiento de otros poderes, aunque dicha disposición puede anularse con la parte del artículo 41 constitucional, que reserva la organización (división) del poder público a la propia constitución, no a la concepción trinitaria del precepto recién invocado, la segunda razón de carácter político (cratológica), que se presenta por la presencia de un sistema autocrático, ya que por la naturaleza de este último no puede coexistir con autonomías, ya que el efecto de la organización del poder en él, es inversa, es decir, centralizada y absorbente por el detentador autocrático del poder. Sin embargo, las autonomías de los órganos electorales federales ya constituyen nuevos poderes federales. Asimismo, ya que no debemos pasar por alto que la configuración de las autonomías orgánicas constitucionales se han

venido presentando en las reformas de los años 1990 a 1994 y el contenido del primer párrafo del artículo 49, data de 1917, por lo que aplicando el principio general de derecho, de que la regla nueva deroga a la más antigua, como lo precisa el artículo 9o Código Civil para el Distrito Federal " *La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior* ", por lo tanto no habrá que preocuparse de que se declare expresamente por el texto constitucional a las autonomías orgánicas que el mismo consagra, como nuevas ramas de poder, ya que acorde al principio invocado, si en el presente caso no se presenta una derogación, si se presenta un ampliación o actualización de la división trinitaria del poder federal contenida en el artículo 49 constitucional.

Por lo que respecta a la concepción constitucional de autonomías técnicas, es decir, la concepción de órganos de gobierno, que sólo cuenta con autonomías respecto a sus resoluciones y decisiones, como se presenta en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es sumamente limitada su autonomía, ya que en ésta sólo se refleja la delegación de facultades que le hace un órgano de la Administración Pública Centralizada, a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, sobre las cuales tendrá poder de decisión y normas propias de gestión, pero que la capacidad autónoma delegada, se ejerce en plenitud, sólo al momento de emitir sus resoluciones, pero no ello no implica, que en cuanto a su naturaleza orgánica, el órgano de la administración centralizada pierda su participación en sus decisiones más importantes y su control jerárquico de las dependencias con autonomía técnica, máxime que en el caso que nos ocupa la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene por ley, el carácter de un órgano descentralizado de la administración pública federal, por lo tanto su coordinadora de sector, es la Secretaría de Gobernación.

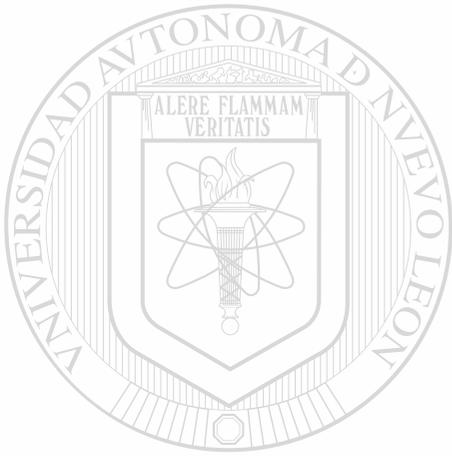
El surgimiento de las autonomías de nuevos órganos de gobierno, se ha presentado en diferentes tipos de autonomía, es decir, cada una de las mismas cuenta con ciertas capacidades autónomas en particular, que a fin de cuentas las hace diferentes cada una de ellas en lo particular. Destacándose que ellas cuentan con alguna de las siguientes capacidades autónomas: autonomía orgánica; autonomía legislativa; autonomía financiera; autonomía técnica y en

ciertos casos una autonomía específica. Es decir, que la anterior, forma de concebir autonomías constitucionalmente ha tenido un parámetro consistente en repartir en cada una de las autonomías ciertas capacidades autónomas, pero no todas a la vez, lo que impide una autonomía plena de cada uno de los referidos órganos, tal como lo presentamos en el anexo II del presente trabajo. En conclusión la autonomía otorgada por la Constitución a los distintos órganos examinados en el presente trabajo, reviste características de amplia, pero no plena, ya todos no cuentan con facultades para iniciar leyes federales en la materia donde radica principalmente su autonomía, por otro lado en ciertos casos sus facultades en materia de su gasto corriente e inversión son muy imprecisas, por lo que se concluye que no tienen plena autonomía en determinar su presupuesto de egresos, así mismo se faculta demasiado la intervención de secretarías del despacho dentro de las actividades de gobierno y finalmente no debemos de olvidar que no hemos logrado superar o eliminar el sistema de gobierno presidencialista absoluto, como lo precisa el Presidente Ernesto Zedillo en su Plan Nacional de Desarrollo " *Debemos de reconocer que por razones históricas y por una cultura insuficientemente madura, el régimen presidencial no ha estado exento de una centralización excesiva. Un presidencialismo sin suficientes contrapesos puede conducir hacia un poder usufructuario de facultades extralegales que rebasaría el ejercicio democrático de la función pública, cayendo en el autoritarismo y distorcionando la práctica republicana del equilibrio entre los poderes* " en base al anterior diagnóstico oficial, se antoja increíble una verdadera autonomía de un órgano de gobierno, dentro de un sistema autocrático.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el establecimiento de las autonomías orgánicas y técnicas constitucionales, se establecieron precisiones respecto a la responsabilidad de los miembros directivos de las mismas, donde la variedad también se hace presente, ya que las disposiciones conducentes cambian tratándose de cada una de ellas, en algunos casos, son sujetas a las responsabilidades de Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en otros casos se presenta un procedimiento interno para fincar responsabilidades y sanciones y en otros casos es omisa.

La presentación de informes es otra de las obligaciones que contempla la creación de autonomías orgánicas y técnicas, aunque ésta se establece y regula en las leyes reglamentarias, es importante destacarla, ya que constituye una de las características similares que presentan las autonomías constitucionales, respecto a los restantes tres poderes o funciones tradicionales.

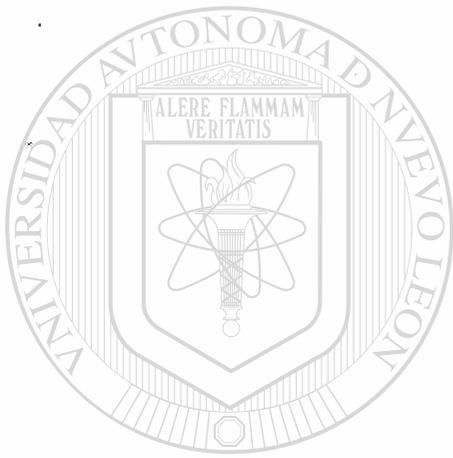


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



ANEXO I

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El presente anexo, tiene como propósito presentar las facultades con que cuenta el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 89 fracción XX Constitucional, en toda la Constitución Federal.

Es de observarse, que consideramos como facultades del Presidente, aquellas en las cuales el texto constitucional mexicano, se refiere al ESTADO, NACION, AUTORIDAD, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, PODER PUBLICO, EL SECTOR PUBLICO, GOBIERNO DE LA FEDERACION y GOBIERNO FEDERAL., toda vez que al remitirnos a la ley reglamentaria correspondiente, se determina como facultad a cargo del Titular del Ejecutivo Federal, para lo cual subrayaremos la parte correspondiente del artículo constitucional, para identificarlas mejor.

(i). TITULO PRIMERO. CAPITULO PRIMERO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Art. 3... fracción VI.

"...el Estado otorgará y retirará, discrecionalmente, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.... b). Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley..."

Art. 5.

"...El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa".

Art. 6.

"...el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Art. 11.

" Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de esta derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo

que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país ".

Art. 16.

" ...La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión...

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 ".

Art. 18.

" Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente ...Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal. La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores...Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados ".

Art. 21.

" Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..."

Art. 25.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Así mismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo..."

Art. 26.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación... Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución..."

Art. 27.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a

la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, líquidos gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar: las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos a sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos

o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluídas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a los que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacífico.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados".

Art. 27 fracción I.

" Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos...El Estado de acuerdo a los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajados o legaciones ".

Art. 27 fracción VI

" ...Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en

el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".

Art. 27 fracción VII

"...La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas... Así mismo establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras...".

Art. 27 fracción XVIII

" Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público ".

Art. 27 fracción XIX

" Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos...Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la comisión permanente..."

Art. 27 fracción XX

" El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de

infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación parlamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público ".

Art. 28.

"...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de las materias

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social o privado.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central...El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes...La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores...siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados...Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan...

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".

Art. 29.

" En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos... 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".

(ii). CAPITULO III. DE LOS EXTRANJEROS

Art. 33.

"...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...".

(iii). CAPITULO IV. DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

Art. 36 fracción I..

" La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley".

(iv). TITULO I. CAPITULO I

DE LA SOBERANIA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

Art. 41

"...La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley...

...El órgano superior de dirección se integrará por consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos...

...El tribunal electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración...

el Tribunal Federal Electoral se organizará... Los magistrados del tribunal... serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presente de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República."

(v). CAPITULO II. DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACION Y DEL TERRITORIO NACIONAL

Art. 48.

"Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marinas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."

(vi). TITULO TERCERO. CAPITULO I. DE LA DIVISION DE PODERES

Art. 49

"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..."

(vii). CAPITULO II. DEL PODER LEGISLATIVO

Art. 66.

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

Art. 68.

"Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar...Pero si conviniendo las dos en la trasladación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión..."

Art.69.

"A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país..."

Art. 70.

"... Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas..."

Art. 71.

" El derecho de iniciar las leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República...

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República... pasarán desde luego a comisión..."

Art. 72 inciso a).

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

Art. 72 inciso b).

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

Art. 72 inciso c).

- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen... Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

Art. 72 inciso d).

- Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones."

Art. 72 inciso e).

- "...Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverá a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desechara esta segunda revisión dichas adiciones o reforma, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a)..."

Art. 73 fracción III.

- El Congreso tiene facultad:...Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:...
- 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...

Art. 73 fracción VIII

• **El Congreso tiene facultad.... 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 realizan con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de concersión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29*.**

Art. 73 fracción XII

• **El Congreso tiene facultad..... Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo*.**

Art. 73 fracción XVI base 1a.

• **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.**

Art. 73 fracción XVI base 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*.**

Art. 73 fracción XVI base 3a.

• **La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país*.**

Art. 74 fracción IV.

• **El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de ley de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 82 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...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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."

Art.76 fracción I.

" Son facultades exclusivas del Senado... 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."

Art. 76 fracción II.

" Son facultades exclusivas del Senado.... Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de 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."

Art.76 fracción III

" Son facultades exclusivas del Senado... 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 otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas."

Art.76 fracción IV.

" Son facultades exclusivas del Senado.... 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."

Art. 76 fracción V.

"...El nombramiento del 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...."

Art. 76 fracción VIII.

" Son facultades exclusivas del Senado....Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República."

Art. 77 fracción II.

" Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra... Comunicarse con la Cámara legisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno."

Art. 79 fracción IV.

" La Comisión, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes...Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. la convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias."

Art. 79 fracción V.

" Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal...."

Art. 79 fracción VII

" La Comisión, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes.... Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de 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."

(viii). CAPITULO III. DEL PODER EJECUTIVO

Art. 80.

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

Art. 87.

▪ El Presidente, al tomar posesión de su cargo presentará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande."

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 de 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 fronterizas 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 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 y someter sus renunciaciones y licencias a la aprobación del propio Senado;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 90.

▪ La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida 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 éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ▪.

(ix). CAPITULO IV. DEL PODER JUDICIAL

Art. 96.

▪ Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte, el Presidente de la República someterá una terna a la consideración del Senado... Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República... En el caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará del cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República ▪.

Art. 97.

▪...La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual...▪.

Art. 98.

* Cuando falta excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente...

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado...

Art. 99.

* Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo, y si éste las acepta, serán enviadas para la aprobación al Senado, y en su receso, a la de la Comisión Permanente. Ninguna licencia podrá exceder el término de dos años...

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado...*

Art. 100.

* La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal...El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales...dos consejeros designados por el Seando y uno por el Presidente de la República...

Art. 102 inciso 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 estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado...El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo..."

Art. 104 fracción I subíndice A.

* Corresponde a los tribunales de la Federación conocer... De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano..."

(x). TITULO CUARTO. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Art. 108.

"...El Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

Art. 111.

"...Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

(xi). TITULO QUINTO. DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Art. 115 fracción IV inciso b.

"Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados."

Art. 115 fracción VI.

* Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

Art. 115 fracción VII.

" El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente."

Art. 116 fracción VI.

" 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..."

Art. 118 fracción III.

"Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:... Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República."

Art. 119.

"...Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados... Para los mismos fines, los Estados y el distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.. Las extradicciones a requerimiento de Estado extranjero, serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución.

Art. 122.

" El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal...

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;
- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;
- e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y
- f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes;...

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;...

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal... Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles...

VI. El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal...

- a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República...
- b) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal... En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente procederá a nombrar... un sustituto...
- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal..."

(xii). TITULO SEXTO. DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

Art.123 Apartado A fracción XXXI.

'La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

22. Servicios de banca y crédito. y

22. Servicios de banca y crédito;

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será de competencia exclusiva de autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para la cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente ".

Art. 123 Apartado B fracción XI inciso f

" Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos... ".

Art. 123 Apartado B fracción XIII

" ...El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; "

(xiii). TITULO SEPTIMO. PREVENCIONES GENERALES

Art. 127.

* El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda *.

Art. 129.

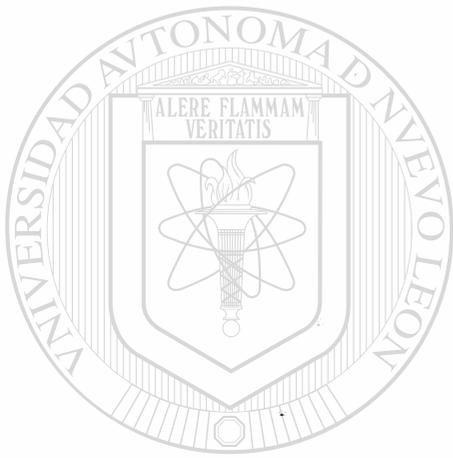
* En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrán comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión o en los campamentos, carteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas *.

Art. 131.

* ...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir y 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 cualquier otro depósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.*

Art. 133.

* Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión...*.



ANEXO II

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

MATRIZ DE ORGANOS Y CAPACIDADES AUTONOMAS

CAPACIDADES AUTONOMAS	ORGANOS ELECTORALES	BANCO DE MEXICO	TRIBUNALES AGRARIOS	COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
AUTONOMIA ORGANICA	X	X	X	
AUTONOMIA TECNICA	X	X	X	X
AUTONOMIA FINANCIERA	X		X	
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	X	X	X	X
AUTONOMIA LEGISLATIVA				
AUTONOMIA ESPECIFICA		X		
INFORMES INTERNOS	X		X	X
INFORMES EXTERNOS	X	X		X
MECANISMO DE RESPONSABILIDAD INTERNO	X	X	X	X
MECANISMO DE RESPONSABILIDAD EXTERNO		X		X

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Cuarta Edición 1991. Editorial Porrúa, S.A.
- Aja, Eliseo. Estudio Preliminar de la Obra ¿Que es una Constitución? de Ferdinand Lasalle. Cuarta Edición, 1994. Colección Ariel No. 11. Ediciones Ariel, Barcelona España.
- A la Puerta de la Ley. El Estado de Derecho en México. Primera Edición 1994. Cal y Arena.
- Andrea Sánchez, Francisco J. de. Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas: Epoca Contemporánea. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Primera edición, 1987. Editorial Porrúa.
- Aspe Armella, Pedro. Comparencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados. Revista El Mercado de Valores No.12, junio de 1993, Nacional Financiera, S.N.C.
- Barquera, Juan Wenceslao. Lecciones de Política y Derecho Público para Instrucción del Pueblo Mexicano. Primera reimpresión: 1991. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bassols, Narciso. La Nueva Ley Agraria, citado por Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Vigesimasegunda Edición 1982. Editorial Porrúa, S.A.
- Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Primera Edición 1993. Fondo de Cultura Económica.
- Cassagne, Juan Carlos. La Intervención Administrativa. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.

- Cisneros, Ramos, Carlos Francisco. Información sobre la organización de poder público federal.
 - Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Novena Edición, 1989. Siglo XXI Editores.
 - Carpizo, Jorge. A manera de introducción. Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Primera Edición. 1992. Estudios Doctrinales No. 132, Serie G. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
 - Código Civil para el Distrito Federal.
 - Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado. Marzo de 1991. Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación.
 - Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Actualizado. Instituto Federal Electoral. Junio de 1994
-
- Colosio Murrieta, Luis Donald. Discurso en el 65 Aniversario del Partido Revolucionario Institucional. Monumento a la Revolución. 6 de Marzo de 1994.
- DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
- Comisión Federal de Competencia. Informe Anual 93-94.
 - Convenio de apoyo y colaboración que celebran el Gobierno del Estado de Campeche y el Instituto Federal Electoral con motivo de la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes a fin de apoyar los comicios en el Estado, así como para la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del Instituto Federal en dicha Entidad Federativa. Diario Oficial de la Federación de 20 de junio de 1995.

- Córdoba, Arnaldo, La Reforma del Estado. Cuadernos de la Preparatoria No. 3 de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
 - Córdoba, Arnaldo. Periódico Uno Más Uno. 11 de marzo de 1994.
 - Cortiñas-Peláez, León. Administración Federal y Nuevos Horizontes Doctrinales de la Hacienda Pública Mexicana (del Entorno de nuestras empresas públicas). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 2, Tercera Epoca. Año I.
 - Cortiñas-Peláez, León. El Cometido Esencial de Hacienda y la Ratificación del Nombramiento de sus Empleados Superiores por el Senado. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 2, Segunda Epoca.
 - Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio, 1982. Cuadernos de Joaquín Mortiz.
 - Crónica de la Reforma Política Federal. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. 1994.
-
- Cueto Legaspi, Roberto Del. Nueva Ley del Banco de México. La Modernización del Derecho Mexicano. Rubén Valdez Abascal y José Elías Romero Apis. Compiladores. Segunda Edición 1994. Editorial Porrúa, S.A.
 - Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1995. H. Cámara de Diputados.
 - El Legislador. Organo de Divulgación de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados. Año 1, No. 5, mayo de 1994.
 - Erb. R., The Role of Central Banks, Finance and Development. Vol. 26, no. 4 1989. Citado por Alejandro Ibarra.
 - Espinosa Valle, Victor Alejandro. Nuevo gobierno: La reforma pendiente. Nexos 208. Abril 1995.

- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que Adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos de America. Revista El Mercado de Valores No. 11, junio de 1993. Nacional Financiera, S.N.C.
- García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana. 1812-1988. Tercera Edición 1989. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación.
- García-Pelayo, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza Editorial.
- Gutiérrez Salazar, Sergio E. y Rives, Roberto. La Constitución Mexicana en el Siglo XX. Primera edición 1994. Las Lineas del Mar Ediciones.
- Iniciativa Presidencial de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Poder Judicial Federal y Seguridad Pública Nacional. Presidencia de la República.
- Iniciativa Presidencial de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los artículos 28, 73 y 123, en materia de autonomía del banco central. Revista el Mercado de Valores No. 11, junio de 1993. Nacional Financiera, S.N.C.
- Ibarra Yunez, Alejandro. Política Económica y Bienestar Social -La necesidad de sus interrelaciones- Fundación IMEF. 1993.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- La Pergola, Antonio. funciones del Tribunal constitucional en la democracia moderna. Externado Revista Jurídica. Universidad Externado de Colombia. Volumen 5, No. 2 Julio/diciembre 1991.

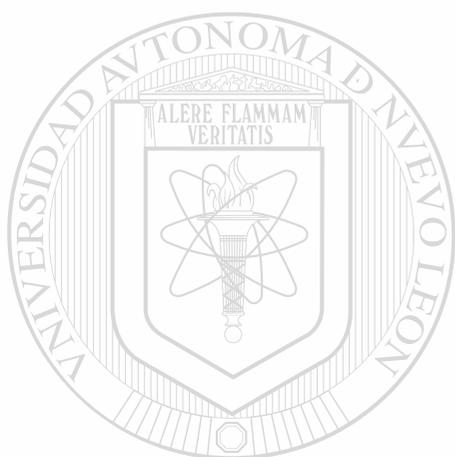
- Levy, Daniel C. Universidad y Gobierno en México. La Autonomía en un Sistema Autoritario. Primera Edición en español, 1987. Fondo de Cultura Económica.
 - Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
 - Ley del Banco de México.
 - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
 - Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
 - Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. 1964. Ediciones Ariel, Barcelona, España.
 - Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Ediciones Nuevomar.
 - Madrid Hurtado, Miguel de la. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Tercera Edición, 1986. Editorial Porrúa, S.A.
-
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Tercera Edición, 1986. Editorial Porrúa, S.A.
 - Mancera Aguayo, Miguel. No Existen los milagros. Revista Expansión No. 657, enero de 1995.
 - Melgar Adalid, Mario. Prólogo. Reformas al Poder Judicial. Primera Edición. 1995. Universidad Nacional Autónoma de México.
 - Meyer, Lorenzo. México y su Presidencia. Periódico El Norte. 23 de junio de 1994, Monterrey, N.L.
 - Montesquieu. Carlos Luis de Secondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu. Del espíritu de las Leyes. Colección " Sepan Cuantos..." No. 191. Octava Edición 1990. Editorial Porrúa, S.A.

- Naisbitt, John. **Macrotendencias. Primera Edición 1985. Edivisión, Compañía Editorial.**
- Ortiz Martínez, Guillermo. **La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. Una Visión de la Modernización de México. Primera Edición 1994. Fondo de Cultura Económica.**
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. **Secretaría de Programación y Presupuesto.**
- Paz, Octavio. **El Ogro Filantrópico. Historia y política 1971-1978. Primera Edición, febrero de 1979, Joaquín Mortiz Editorial.**
- Pereznieto Castro, Leonel. **Compilador. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. Primera edición 1992. Editorial Porrúa y Fundación Mexicana Siglo XXI.**
- Rebolledo Gout, Juan. **La Reforma del Estado. Una Visión de la Modernización de México. Primera Edición 1994. Fondo de Cultura Económica.**

-
- **Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
 - **Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.**
 - **Reyes Vera, Ramón. Introducción al Derecho del Presupuesto. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Año VIII, No. 21, mayo-agosto de 1984.**
 - **Rincón Gallardo, Gilberto. De la politización de la sociedad a la socialización de la política. Nexos No. 204, diciembre de 1994.**
 - **Rodrigo Gómez. Vida y Obra. Varios. Primera Edición 1991. Banco de México y Fondo de Cultura Económica.**

- Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Citado por Raúl Medina Mora. El artículo 133 constitucional y la relación entre el Derecho Interno y Los Tratados Internacionales. Revista Pemex Lex. No. 75-76. Septiembre-octubre de 1994. Gerencia Jurídica de Petróleos Mexicanos.
- Ruiz Massieu, José Francisco. La Construcción Democrática. Textos para el cambio No. 15. 1994. Miguel Angel Porrúa Librero Editor.
- Sánchez, Sussarrey, Jaime. Corporativismo o Democracia. Ensayo ganador del concurso " El Futuro de la Democracia en México " Revista Vuelta No. 136. Año XII. Marzo de 1988.
- Sayeg Helú, Jorge. Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Primera edición 1988. Editorial Porrúa.
- Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Revista de Derecho Público. España.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimacuarta Edición. 1990. Editorial Porrúa, S.A.
- Valadés, Diego. Sistema Normativo y Entorno Político. Estudios Jurídicos en Tomo a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Primera Edición. 1992. Estudios Doctrinales No. 132, Serie G. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valdez Abascal, Rubén. La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social. Una Visión de la Modernización de México. Primera Edición 1994. Fondo de Cultura Económica.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Discurso en la ceremonia del 78 aniversario de la Constitución, 5 de febrero de 1995, Queretaro, Qto. Revista Visión. Volumen 84 No. 4, 16 al 28 de febrero de 1995.

- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

