

LETICIA BONIFAZ ALFONZO

# La división de poderes en México

ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

## ÍNDICE

<i>Presentación de la serie</i> . . . . .	9
<i>Introducción</i> . . . . .	23
I. <i>Marco teórico y advertencias preliminares</i> . . . . .	27
II. <i>Los poderes y el presidencialismo de partido (1917-2016)</i> . . . . .	30
III. <i>La división de poderes y las facultades extraordinarias para legislar</i> . . . . .	68
Evolución del artículo 49 . . . . .	68
Uso de facultades extraordinarias en el siglo xx . . . . .	70
El papel del Poder Judicial Federal durante la suspensión de garantías . . . . .	73
Facultades extraordinarias para legislar en materia arancelaria . . . . .	78
IV. <i>La división de poderes en la planeación, presupuestación y rendición de cuentas</i> . . . . .	82
Planeación . . . . .	82
El Presupuesto de Egresos . . . . .	85
Ejercicio del gasto . . . . .	90
Proceso de revisión de la Cuenta Pública . . . . .	93
Pliegos de observaciones y procedimientos de responsabilidades resarcitorias . . . . .	95
V. <i>Deuda pública</i> . . . . .	101
VI. <i>Relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo</i> . . . . .	105
Composición de las cámaras . . . . .	105
Número y duración de los periodos de sesiones del Legislativo . . . . .	107
La facultad de iniciativa e índice de aprobación . . . . .	108
La iniciativa preferente . . . . .	110
El veto presidencial . . . . .	111
La toma de protesta . . . . .	116

El informe presidencial . . . . .	118
La glosa del informe y comparencias de los secretarios . . . . .	123
Comisiones investigadoras al amparo del artículo 93 constitucional . . . . .	124
Los viajes presidenciales . . . . .	127
VII. <i>División de poderes en el nombramiento de servidores públicos</i> . . . . .	153
Designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación . . . . .	153
Ternas de ministros de la Suprema Corte de Justicia rechazadas . . . . .	166
Nombramientos en el Consejo de la Judicatura Federal . . . . .	168
Nombramientos de embajadores . . . . .	169
Dilación de las cámaras en la designación de servidores públicos . . . . .	170
VIII. <i>Contrapesos del Poder Judicial</i> . . . . .	175
Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales . . . . .	175
IX. <i>Los órganos autónomos como contrapesos</i> . . . . .	178
El Banco de México . . . . .	178
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos . . . . .	186
Los órganos electorales . . . . .	193
El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales . . . . .	202
Procuraduría General de la República/Fiscalía . . . . .	211
X. <i>Decisiones trascendentales y división de poderes</i> . . . . .	214
La Expropiación Petrolera . . . . .	214
El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) . . . . .	224
Delitos del pasado: el juicio a Luis Echeverría . . . . .	234
Amigos de Fox . . . . .	243
<i>Bibliografía y material de consulta</i> . . . . .	249
<i>Índice de cuadros</i> . . . . .	265

## INTRODUCCIÓN

Haber sido considerada para contribuir a los estudios sobre la Constitución y su impacto real en la vida política y social de México en el centenario de su entrada en vigor, representó para mí un gran orgullo pero también un importante reto.

Desde las reuniones preparatorias quedó claro que se trataba de encontrar un enfoque novedoso que rompiera con la comprensión tradicional del tema que a cada quien nos fuera asignado.

En el caso concreto del que me tocó desarrollar, la división de poderes, se ha hablado mucho desde la teoría jurídica y política pero poco se ha abordado buscando la confrontación del modelo ideal con la realidad.

Los cien años que han pasado permiten hacer un recorrido puntual de las condiciones de una nación joven que en 1917 buscaba rehacerse con base en un nuevo marco institucional. Lo que fue deviniendo muestra el intento permanente de ser lo que en el ideal normativo pretendíamos y también las permanentes separaciones del modelo adoptado.

Los continuos cambios constitucionales muestran que el traje original no fue hecho a la medida de lo que éramos sino de lo que queríamos ser. En el trabajo se describen evoluciones e involuciones. En una apretada síntesis de sucesos concatenados de Venustiano Carranza a Enrique Peña Nieto, no es visible un desarrollo lineal ascendente porque hay avances y retrocesos tanto en el terreno político como en el jurídico, épocas de consolidación y periodos de rompimiento.

Decidimos utilizar la marca temporal de cuatrienios o sexenios, porque si bien son periodos del Ejecutivo, permiten identificar las decisiones políticas clave tomadas por el Ejecutivo en la época de su supremacía y sólo al final del siglo xx e inicios del XXI, algunas acompañadas por el Legislativo y el Judicial.

Después del repaso que coloca en primer plano los sucesos que, a nuestra consideración, marcaron cada periodo pre-

sidencial, nos detenemos a analizar el periodo particular donde el Ejecutivo tuvo las facultades del Legislativo en la época de la segunda Guerra Mundial. En trabajos anteriores se ha dado poca importancia a la intervención del Poder Judicial.

Revisamos luego los equilibrios entre los poderes desde la planeación hasta la ejecución del gasto. Ahí es evidente que, de los cien años revisados, sólo en los últimos veinte el Legislativo ha tenido injerencia real en algunas decisiones y, excepcionalmente, sólo una vez hubo que recurrir al Judicial para dirimir un conflicto entre Ejecutivo y Legislativo.

El análisis continúa en la integración de las cámaras y sus periodos de sesiones y cómo históricamente han sido planeadas por el Ejecutivo; cómo, también, en la época del presidencialismo más acendrado, la mayoría de las iniciativas provenían del Ejecutivo, por lo que, en consecuencia, fue innecesaria la utilización del veto.

Ya en el contexto de la alternancia y de congresos divididos, el veto sí fue empleado y también cambiaron algunas situaciones relacionadas con la rendición de cuentas, sobresaliendo las comisiones investigadoras que se han creado en el Legislativo.

Mención especial se hace de todo el sistema de nombramientos como parte de los contrapesos; sin embargo, también fue necesario explicar cómo en algunos casos la tardanza o politización del órgano que hace el contrapeso provoca más bien inoperancia y disfunción. Hasta ahora no hay consecuencias por incumplimientos en obligaciones que recaen en el Poder Legislativo.

El fin del presidencialismo mexicano también se advierte con el fortalecimiento del Poder Judicial en relación con las acciones y controversias constitucionales. Cuestiones que antes se resolvían en la Secretaría de Gobernación hoy son parte de tareas casi cotidianas de la Suprema Corte.

No se podía dejar de considerar el nacimiento de los llamados órganos constitucionales autónomos, porque son la expresión del momento actual, en el que las responsabilidades originariamente del Ejecutivo terminaron no sólo desconcentrándose, sino adquiriendo autonomía de gestión. Al narrar el origen y la evolución de algunos de ellos se pueden observar los nuevos balances.

Decidimos, finalmente, tomar algunos casos muy relevantes en la historia de la división de poderes para describir cuál fue el comportamiento institucional. Elegimos para ello la Expropiación Petrolera, el levantamiento del EZLN, el juicio a Luis Echeverría y la decisión sobre la asociación Amigos de Fox.

Pretendemos contribuir a entender el proceso mexicano que, más allá de las teorías, ha forjado sus condiciones particulares. Quien piense que la historia se repite podrá ver que en estos cien años difícilmente se encuentran situaciones similares porque los variados elementos provocan combinaciones totalmente distintas.

Quiero agradecer la invitación que me formularon el ministro José Ramón Cossío y el doctor José Carreño Carlón para realizar este trabajo, que no hubiera podido contener la cantidad de datos que aporta sin la colaboración del personal de la Dirección de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte. En especial, agradezco su apoyo permanente a José Manuel Ruiz Ramírez, Imelda Guevara, Leyla Méndez, César Flores, Pablo Fuentes, Natalia Calero, Elia Avendaño, Fernando Pintado y Ana Liza Gómez.

Es mi deseo que el texto resulte de utilidad para entender nuestra vida institucional en el último siglo. Conocer a fondo nuestra historia es fundamental para seguir construyendo el país que queremos con sólidas instituciones democráticas y una real división de poderes.

LETICIA BONIFAZ A.