

400



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**MECANISMOS PARA ACOTAR LAS FACULTADES
METAconstitucionales DEL PRESIDENTE EN
MATERIA ECONOMICA.**

T E S I S

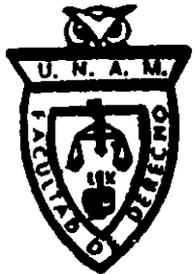
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HERNANDEZ GARCIA DOLORES

ASESOR: PEREZ HERNANDEZ VICTOR HUGO



295116

15 DE JUNIO 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

Registro de Inscripción al Seminario

No. de Registro: 8749

Fecha Inscripción: 14/junio/2000

No. de cuenta: 92139572 HERNANDEZ GARCIA DOLORES

Título de tesis: MECANISMOS PARA ACOTAR LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE EN MATERIA ECONOMICA.

Asesor: PEREZ HERNANDEZ VICTOR HUGO

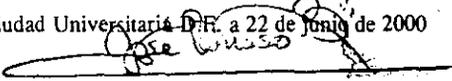
Fecha límite: 15/junio/2002

Seminario: ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

Observaciones: REGISTRO DE TESIS.

ATENTAMENTE

Ciudad Universitaria D.F. a 22 de junio de 2000


Lic. José Barroso Figueroa
Secretario General

México, D.F. 14 de marzo de 2001

Lic. Don Agustín Arias Lazo
Director del Seminario Estudios
Jurídico Económicos de la Facultad
de Derecho de la U. N. A. M.

Muy respetable y Distinguido señor Director:

Me permito distraerlo de sus múltiples ocupaciones, para manifestarle que la pasante en derecho **HERNANDEZ GARCIA DOLORES**, número de cuenta 9213957-2, me presentó para revisión la versión final de su trabajo de tesis intitulado "**Mecanismos para acotar las facultades metaconstitucionales del Presidente en materia económica**".

A nuestro juicio, dicha investigación cumple con los requisitos académicos y administrativos contemplados por nuestra legislación, así como por los lineamientos de trabajo de ese H. Seminario que Usted, tan atinadamente dirige.

Por lo anterior someto a su consideración dicho trabajo; en espera de cualquier superior indicación.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente,



Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández.
Profesor por Oposición de
Introducción al Derecho Económico y
Por Asignatura de Teoría Económica.



LIBERTAD NACIONAL
AVENIDA LE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

La pasante **DOLORES HERNANDEZ GARCIA**, con número de cuenta **9213957-2**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Victor Hugo Pérez Hernández , titulada: "**MECANISMOS PARA ACOTAR LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE EN MATERIA ECONOMICA**".

La pasante **HERNANDEZ GARCIA** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional , misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a **29** de mayo de **2001**.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO

ESTUDIOS JURÍDICOS ECONOMICOS

TESIS

**MECANISMOS PARA ACOTAR LAS FACULTADES
METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE EN MATERIA ECONOMICA**

ASESOR

LIC. VICTOR HUGO PEREZ HERNÁNDEZ

ALUMNA

DOLORES HERNÁNDEZ GARCIA

NUMERO DE CUENTA 9213957-2

A DIOS, ESE SER SUPREMO
QUE ESPERO EXISTA POR
BIEN DE LA HUMANIDAD.
GRACIAS POR ESCUCHARME.

A MIS PADRES:
POR ENSEÑARME LOS PRINCIPIOS Y
VALORES QUE CONFORMAN MI PASADO,
MI PRESENTE Y MI FUTURO,
MUCHAS GRACIAS POR BRINDARME
SU APOYO INCONDICIONAL
EN TODOS LOS SENTIDOS,
AUN EN MIS ERRORES.

AL LICENCIADO VICTOR HUGO PEREZ HERNANDEZ
PORQUE GRACIAS A SU TIEMPO, APOYO,
MOTIVACION, ASESORIA Y PROFESIONALISMO
PUDE REALIZAR ESTA BREVE INVESTIGACION.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
MI SEGUNDA CASA GRACIAS POR
HABERME ABIERTO TUS PUERTAS
Y OBSEQUIARME LA OPORTUNIDAD
DE REALIZAR UNA DE MIS METAS.
MI SEGUNDA MADRE,
GRACIAS POR COMPORTARTE
COMO TAL: ALEGRE, AMOROSA,
REGAÑONA PERCEPTIVA,
PRUDENTE Y SABIA.

AGRADEZCO INFINITAMENTE A TODAS LAS (OS)
MAESTRAS QUE COLABORARON EN
MI FORMACION ACADEMICA, PROFESIONAL
Y SOBRE TODO EN LO HUMANISTICO.
MIL GRACIAS.

GRACIAS A MIS COMPAÑEROS
CON LOS CUALES HE COMPARTIDO
MOMENTOS TRASCENDENTES EN
ESTAS INSTALACIONES UNIVERSITARIAS,
SITUACIONES CON LAS QUE GENERE
LAZOS DE CONFIANZA Y ESTIMA.

LO QUE IMPORTA Y LO QUE NOS CONGREGA
NO ES SOLAMENTE LA ACADEMIA, SINO UNA SOCIEDAD
CONJUNTA QUE AMAMOS Y QUE NOS DUELE
Y UN FUTURO QUE TAMBIEN AMAMOS
Y QUE NO ESTAMOS DISPUESTOS A QUE NOS DUELA.

A EDMUNDO, MI HERMANO,
MI AMIGO, MI SEGUNDO PADRE
GRACIAS POR TODAS LAS COSAS
BUENAS QUE ME HAS DADO.

A DAVID, MIS CUÑADAS, MIS PRIMAS
Y SOBRINAS (OS), GRACIAS POR ESTAR
CERCA, TANTO EN LAS OCASIONES NEGATIVAS,
COMO EN LOS GRANDES MOMENTOS.

A MARA Y GABRIEL
POR ESCUCHARME, RESOLVER
MIS DUDAS Y ORIENTARME EN
ESTA BELLA PROFESION.
PERO SOBRE TODO GRACIAS
POR ENCAUSARME EN SER
UNA PROFESIONISTA COMPROMETIDA
CON LA JUSTICIA.

A LA IMAGINACION AUNQUE NO LLEGUE AL PODER,
POR SU GRAN CAPACIDAD DE CRITICA A LA REALIDAD,
A ESOS MUNDOS QUE NOS ESPERAN,
Y AL DESTINO...

MECANISMOS PARA ACOTAR LAS FACULTADES METAconstitucionales DEL PRESIDENTE EN MATERIA ECONOMICA.

INTRODUCCION.....	1
 CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES.	
 I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FIGURA PRESIDENCIAL EN MEXICO	
A. Breves antecedentes históricos de la figura presidencial antes de la independencia de México.....	2
B. Antecedentes históricos posteriores a la independencia mexicana...4	
 II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MEXICO INDEPENDIENTE.	
A. Centralismo y Federalismo en México independiente.....30	
1. Centralismo.....	30
2. Federalismo.....	32
B. El Ejecutivo Federal a la luz de las constituciones mexicanas.....35	
1. Constitución de 1824.....	35
2. Constitución de 1857.....	36
3. Constitución de 1917.....	37
C. Las constituciones del México independiente y la teoría de la división de los poderes.....	38
 CAPITULO SEGUNDO	
EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MEXICO.	
 I. ¿POR QUE NOS ESTRUCTURAMOS COMO UN SISTEMA PRESIDENCIAL? (Causas Sociales, Políticas Y Económicas).....	
	41
II. OBJETO Y FINALIDAD DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.....	
	46
III. EL EJECUTIVO DE LA UNION SEGUN NUESTRA ACTUAL CARTA MAGNA....	
	48
IV. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	
	50
A. En materia legislativa.....	50
B. En materia de seguridad nacional.....	52
C. En materia de salud.....	53
D. En materia de política exterior.....	54
E. En materia de nombramiento.....	55
F. En materia agraria.....	56
G. En materia económica.....	57

CAPITULO TERCERO

IMPORTANCIA DE LA ECONOMIA EN EL DERECHO.

I. RELACION ENTRE ECONOMIA Y EL DERECHO.....	60
A. Definiciones.....	63
B. Preponderancia de la economía en la norma constitucional.....	67
C. Análisis del formalismo jurídico frente al pragmatismo jurídico..	72
D. El derecho económico como conjunto de normas reglamentarias de las disposiciones económicas de la Constitución.....	77
II. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO ECONOMICO Y ANALISIS ECONOMICA DEL DERECHO.....	79
A. Proteccionismo frente a neoliberalismo.....	83
B. Planeación interventora y planeación liberal.....	85

CAPITULO CUARTO

FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE EN MATERIA ECONOMICA.

I. EN EL AMBITO LEGISLATIVO.....	88
A. Con suspensión de garantías individuales.....	88
1. En materia hacendaría.....	94
2. En materia de guerra.....	101
B. Sin suspensión de garantías individuales, pero en situación considerada como grave.....	106
1. En materia de salud.....	106
C. Comercio interior y exterior.....	110
(Se menciona algunos decretos en apoyo a la exportación, cupos de importación e inversión extranjera).	
II FINANZAS PUBLICAS.....	127
A. Proyecto de presupuesto de egresos.....	127
1. Conceptos de presupuesto y gasto público.....	128
2. Características.....	129
3. La partida secreta y otros rubros.....	130
(Viáticos, vehículos, transporte, alimentos, utensilios, mercancías diversas, regalos, Estado Mayor Presidencial, Fobaproa hoy Ipab, educación, salarios del equipo de transición, fiesta en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, bono sexenal y empresas de participación paraestatal).	

4. ¿Qué sucede en caso de no aprobarse?.....	146
B. Iniciativa de ley de ingresos.....	149
1. Conceptos.....	149
2. Características.....	150
3. Empréstitos.....	150
(Breve reseña histórica de la deuda externa, Fobaproa conversión de deuda privada en pública, empréstitos contraídos a principios de 1995 y el gravamen que recayó sobre el hidrocarburo).	
4. Habilitamiento de puertos y Aduanas.....	161
III. EN EL AMBITO INTERNACIONAL.....	167
A. Tratados internacionales de libre comercio.....	167
B. Los Convenios con otros países para evitar la doble tributación.....	171
QUINTO.	
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	174
BIBLIOGRAFÍA.....	191

APENDICE

Evolución de las exportaciones 1995 – 1996.....	113
Cuenta corriente de la Balanza de Pagos 1994 – 2000.....	115
Distribución del concepto 380: Servicio oficiales al interior de la Presidencia de la Republica 1992 – 1996.....	183

INTRODUCCION

México, se encuentra aquejado de diversos problemas: la delincuencia, la corrupción, la fragilidad económica interna (como consecuencia de una mala política económica), la dependencia (política y económica hacia los Estados Unidos de Norteamérica), entre otras, pero estas en su conjunto han sido utilizadas de chivo expiatorio de uno de los males más antiguos y que es fuente inagotable de otros males, los cuales son mayores y complejos.

Este mal lo encontramos en la época prehispánica, en la colonial, durante la *transición de la independencia, en la revolución y en la modernidad.*

Primero fue el Tlatoaní, posteriormente con los Reyes y Virreyes, el caudillo y en la actualidad el Presidente autoridad máxima del Sistema Político Mexicano.

Cuatro de las cinco figuras mencionadas anteriormente (Tlatoaní, Reyes y Virreyes y el Presidente) han tenido y tienen sus facultades en forma expresa, pero el poder que las mismas les otorgan han desembocado, en el abuso de las facultades expresas; como también en el uso y abuso de las no expresas a lo que actualmente llamamos facultades metaconstitucionales del Presidente.

El presente y breve análisis del tema trata esencialmente de sus antecedentes históricos desde la época prehispánica hasta la modernidad; así mismo analizamos conjuntamente, pero no de manera profunda el centralismo y federalismo del México independiente; de sus Constituciones (1824, 1857 y 1917) y de la teoría de la división de los poderes que en ellas se consagran.

CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FIGURA PRESIDENCIAL EN MEXICO.

A. Breves antecedentes históricos de la figura presidencial antes de la independencia de México.

La memoria histórica del hombre a veces es muy larga y en otras ocasiones es muy corta, decimos que es corta cuando se cometen los errores del pasado.

"El concepto de historia implica por lo menos, dos acepciones: por una parte entendemos que historia es el acontecer, la realidad en la cual vive el hombre, el conjunto de acciones realizadas en el tiempo y en el espacio; por otra parte, historia es también la disciplina que estudia dicho acontecer o que narra las acciones humanas de otras épocas."¹

El tema a tratar, es tanto histórico como actual, pero él sumergirnos en toda esa historia, nos desviaría de nuestro fin primordial, que es estudiar el problema de su actualidad y de acuerdo a este análisis obtener una serie de propuestas para la solución, o por lo menos enfrentarlo con las mejores bases jurídicas.

La cultura e historia de México son antiguas, así podemos observar que la figura del Presidente, es una figura que se dio en la época prehispánica con los Tlatoaní.

¹MATUTE Álvaro, "México en el Siglo XIX Antología de fuentes e interpretaciones históricas." UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1984. Pág. 13.

En la época colonial los Virreyes, estos eran además Gobernadores, Capitanes Generales, Presidentes de la Real Audiencia y Arzobispos; las más altas jerarquías de todos los sectores de ese momento, pero era notorio el mal uso de sus facultades, cayendo en abusos, Octavio Paz, al respecto escribió:

"...la necesidad de arraigarse en América y de disputar a los españoles sus títulos de dominación llevo a los criollos a la exaltación del pasado indígena... Cuando Sigüenza Y Góngora escoge a los emperadores Aztecas como tema del arco triunfal que se levanto para recibir al nuevo Virrey Conde de Paredes (1680) encabezaba su texto en esta declaración "Teatro de virtudes políticas que constituyen un príncipe: advertidas en los monarcas antiguos del Mexicano Imperio, con cuyas efigies se hermoseó al arco triunfal que la muy noble imperial ciudad de México erigió..." Sigüenza Y Góngora propone al Virrey Español como ejemplo de buen gobierno, no a los emperadores de la antigüedad clásica, paradigmas de sabiduría política, sino a los Reyes Aztecas."²

Aún cuando decimos que son figuras similares el Tlatoaní, los Reyes y Virreyes Y el Presidente, hacemos hincapié en las variaciones que esta figura ha tenido con el transcurso del tiempo, durante cortos periodos en la época colonial los Virreyes, tuvieron contrapesos fuertes que limitaban sus poderes; al transcurrir el tiempo se da la independencia y como dijimos con el tiempo se fortalece esta figura hasta convertirse en el Presidencialismo que hoy conocemos; pero así como Sigüenza Y Góngora ponía de ejemplo a los antiguos aztecas, hay quienes ponen de ejemplo el pasado colonial.

"Desde la segunda mitad del siglo XVI hacia fines del XVII Nueva España fue una sociedad estable, pacífica y prospera. Hubo epidemias, ataques de piratas, escasez de maíz, túmulos populares, sublevaciones de nómadas en el norte, pero así mismo hubo abundancia, paz y con frecuencia buen gobierno. No porque los Virreyes fueran buenos, aunque los hubo excelentes, sino porque el sistema constituía de hecho un régimen de balanza de poderes. La autoridad del Estado estaba limitada por la Iglesia. A su vez, el poder del Virrey se enfrentaba al de la Audiencia y el del Arzobispo al de las ordenes religiosas. Aunque en el sistema jerárquico los grupos populares no podían tener sino una influencia directa, la división de poderes y la pluralidad de las jurisdicciones obligaban al gobierno a buscar una suerte de consenso público. En ese sentido, el Sistema de la Nueva España era más flexible que el actual régimen Presidencial. Bajo la mascara de la democracia nuestros Presidentes son, a la romana, dictadores constitucionales. Sólo que la dictadura romana duraba 6 meses y la nuestra 6 años."³

²PAZ Octavio, "El Ogro filantrópico", Editorial Joaquín Mortiz, México 1980. Pág. 47.

³PAZ Octavio, Op Cit. Pág. 48

"...el rey concentraba como monarca absoluto las tres funciones estatales y que, en lo que atañe a la ejecutiva lo hacia por delegación, a través de diferentes autoridades que designaba ad libitum, las cuales estaban encabezadas por el Virrey... quien presidía un órgano de contextura funcional mixta que era la Real Audiencia de México..."⁴

B. Antecedentes históricos posteriores a la independencia de México.

Las fuentes del Sistema Presidencial Mexicano configurado de 1824, son dos: la Constitución española de Cádiz de 1812; y el proyecto de Austin de 1823 en donde propone el sistema presidencial y la creación de las Secretarías de Estado y del Despacho como colaboradores del ejecutivo.

Algunos o varios autores aseguran que las fuentes del Presidencialismo Mexicano lo encontramos en la Constitución Norteamericana de 1787.

Al respecto el maestro Mario de la Cueva afirma: "el sistema mexicano configurado en 1824 no fue presidencial, ni parlamentario sino que se estructura conforme a los mecanismos de gobierno establecidos en la *Constricción Española de 1812*"⁵

Ante estos comentarios nos encontramos ante la disyuntiva de dos opiniones: la fuente del Presidencialismo Mexicano, esta en el Presidencialismo Norteamericano o de la estructura que heredamos de la colonia.

Pero es la historia quien responderá a esta disyuntiva. No podemos olvidar que durante la lucha de independencia se formo una especie de Asamblea Constituyente, denominada Congreso de Anahuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional, y un año después, el 22 de octubre de 1814 expidió el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocida por la Constitución de Apatzingán en ella encontramos los principios ideológicos del pensamiento insurgente, y en varios aspectos sigue los lineamientos de la Constitución de Cádiz de 1812, es natural que en lo que especialmente diverge radicalmente de ella, sea en que dotó a México de un gobierno propio e independiente del Español.

La Constitución de Apatzingán tiene como antecedentes la Constitución de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos; pero no tuvo en la realidad vigencia, esto se debió a los acontecimientos que se dan entre su nacimiento (1814) y la promulgación de la Constitución de 1824, el principal de ellos es la consumación de la Independencia, en donde es importante resaltar que dada la situación de Fernando VII debido a la invasión Napoleónica, le permite Agustín Iturbide traicionar a la Corona Española por sus ambiciosas ideas de poder, mismas que lo llevaron a su segunda

⁴ BURGOA Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª edición, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 745.

⁵ DE LA CUEVA Mario, "La Idea del Estado", Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1975. Pág. 380

traición pero en esa ocasión a la naciente República Mexicana, primero disolvió al Congreso y el 1 de enero de 1833 se declara Monarca, a lo que se lanzó el plan de Casa Mata (que encabezará Santa Anna) y que contaba con 11 puntos, los principales eran: que la Soberanía reside en la Nación; restauración del Congreso, para que después el mismo convocara a elecciones para la constitución de un nuevo Congreso; con esto da comienzo la pugna que existió entre conservadores (logia escocesa) y liberales (logia Yorkina), misma que se prolongó durante todo ese siglo.

En palabras de José María Luis Mora, después de la Independencia no había ningún orden establecido, "no el antiguo porque sus principios ya están desvirtuados y medio destruidos los intereses que lo apoyaban; no en el nuevo porque aunque las doctrinas en que se fundan y los deseos de que ellas existan son ya comunísimos en el país, todavía no se ha acertado con los medios de combinarlos ..."⁶

Agustín de Iturbide regresó del destierro para ser fusilado por la República en Padilla, en julio de 1824; para entonces se encontraba como Presidente Guadalupe Victoria, quien en realidad se llamaba Félix Fernández, antes de desempeñar el cargo formó parte del Poder Ejecutivo provisional, luchador y consumidor independentista republicano. Han afirmado que dio término a su periodo (1824-1829) debido a que fue un dirigente nacionalista, valiente y hábil. Hizo frente a grupos indígenas separatistas.

En 1829 Vicente Guerrero llega a la Presidencia por un cuartelazo y por el que el candidato ya electo: Gómez Pedraza renuncia, esto lo debemos situar en el escenario nacional donde se dan las disputas de la transición entre el gobierno colonial y un reciente, que busca acomodarse; en donde el primero se niega a reconocer plenamente el nuevo Estado Mexicano, por lo que se realizó uno de los últimos ataques ibéricos, fracasando en agosto de ese mismo año; sin embargo esta victoria no le imprimió la fuerza que esperaba Vicente Guerrero, ya que para el 11 de diciembre de ese mismo año caía por un cuartelazo. Es así como nos encontramos los gobiernos provisionales de José María Bocanegra, Pedro Vélez y Anastasio Bustamante.

Los posteriores acontecimientos son: el voto de las legislaturas favorece a Santa Anna como Presidente y a Valentín Gómez Farias como Vicepresidente (1834), y junto con ellos nuestra primera dictadura, (pues Santa Anna ocuparía once veces la presidencia); se promulgan las Siete leyes de 1836 (netamente Centralista), el Acta de Reforma y el Acta Constitutiva; Gómez Farias cierra la Universidad con el pretexto que ahí sólo había conservadores; se firman los Tratados de Velasco uno público y uno privado (en el artículo 1 del último Santa Anna se comprometía a no tomar las armas en contra de los Estados Unidos de América y fue firmado el 14 de mayo de 1836); el 1 de marzo de 1837 los Estados Unidos de América reconocen la Independencia de Texas y posteriormente perdemos más de la mitad del territorio (Nuevo México,

⁶VARIOS AUTORES, "De Cuauhtemoc a Juárez y de Cortes a Maximiliano", Editorial Quinto Sol Textos Universitarios, México 1986. Pág. 343

Texas, Arizona y Alta California) con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, (mismo que violaba los artículos 1 y 7 del Acta Constitutiva); la guerra México - Estados Unidos en 1846. Siendo Santa Ana dictador constituyo en su época la primera fuente de anarquía y desorden.

Posteriormente los liberales logran plasmar varios principios en la Constitución de 1857 nos comenta el Licenciado Feliciano Calzada Padrón:

"... del desconocimiento de la misma que pretendieron hacer nuevamente los conservadores, encabezados por el mismo Presidente Ignacio Comonfort, y manipulados por grupos minoritarios respaldados por el jerarca de la iglesia católica, el Papa Pío IX. Este declaró una guerra contra la Constitución racional de México, y a través de sus agentes logró que se encendieran los ánimos, al tiempo que lanzaba excomuniones a diestra y siniestra, y exigía a quienes habían jurado la Constitución, que se retractaran de ellos. Los ataque de la comunidad religiosa contra el país político surgían por doquier, y derivaron en una guerra civil, que costó al país muchas vidas e incluso la amenaza de perder su Soberanía ante la prepotencia del expansionismo europeo y estadounidense.

El Presidente de la República Ignacio Comonfort, con actitud cobarde y traicionera desconoce a la constitución de 1857, la misma según la cual había resultado elegido para la primera magistratura, en virtud de las elecciones celebradas. Disolvió la Cámara de Diputados y encarceló a los más eminentes representantes del partido liberal, específicamente a los llamados 'liberales puros', incluido el ministro de Gobernación y al mismo Presidente de la Suprema Corte de Justicia, don Benito Juárez. Este, con el poder y obligación que le imponía el mandamiento constitucional, desconoció a otro presidente espurio 'auto elegido' y procedió a declararse Presidente Constitucional de la Nación. Se traslado a Guanajuato y desde allí hace saber a todos los gobernadores de los estados que asumía la titularidad del Poder Ejecutivo de la Federación, y que defendería a toda costa la vigencia de la Constitución de 1857. El estado de Guanajuato – donde se encontraba- y los de Veracruz, Jalisco y Querétaro reconocieron el gobierno de Juárez"⁷ lo que llevo a la Guerra de Tres años o Guerra de Reformas

En Veracruz Juárez lanza un manifiesto y promulga un conjunto de leyes reformistas: la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la separación de Iglesia - Estado, el establecimiento del matrimonio (civil), el registro civil (quitándole funciones primordiales que hasta entonces realizaba la iglesia), la secularización de los cementerios y el establecimiento de la libertad religiosa o de cultos.

A estos acontecimientos hubo consecuencias:

⁷ CALZADA PADRON Feliciano, "Derecho Constitucional", 1ª edición, Editorial Harla, México 1990, Pag . 218

"...Conmonfort encontró malas... Creyó que la reforma social religiosa se había llevado demasiado lejos, que lastimaba la conciencia de la mayoría o casi de la totalidad de la nación; y si en la acepción del hecho estaba en la verdad, erraba en la apreciación política (porque no era caudillo), al creer que un pueblo en formación es el sentimiento de la mayoría la pauta de las evoluciones."⁸

El desastre con la incesante guerra civil; otra invasión extranjera, ahora por parte del Gobierno Francés; el desbarajuste económico, el déficit crónico de las finanzas de Gobierno, la pesada carga de la deuda pública y la miseria en que vivía gran parte del pueblo mexicano fue el escenario donde se desarrolló la siguiente lucha; los herederos de la corriente liberal (Benito Juárez, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada, Profirio Díaz) se enfrentan al plan conservador, que consistía en traer de Europa (Austria) un Emperador extranjero (Maximiliano de Habsburgo); pero su sorpresa es mayúscula cuando, se dan cuenta que Maximiliano es más liberal que sus opositores, esta es la razón por la que se aliaron, muy discretamente, al partido liberal que fueron los que encabezaron la lucha de la que salen vencedores fusilando a Maximiliano. A partir de entonces el partido liberal se convierte en la principal fuerza hegemónica en el poder.

Pero las Leyes de Reforma no dieron el fruto esperado, ya que si bien la mayor parte de las tierras de la iglesia fueron separadas de esta, las mismas fueron malbaratadas por el gobierno de Juárez, que por la situación económica del Estado le urgía venderlas, pero la mayor parte de la población vivía en malas condiciones financieras, por lo que las tierras fueron acaparadas por pocas personas y en las comunidades indígenas aún no acababan de recibir las tierras en propiedad, cuando los terratenientes ya se las estaban comprando a bajos costos, aprovechándose de su miseria, fue así como los latifundistas tomaron sus dimensiones y se convirtieron en el primero y más importante sector que apoyara el porfirismo.

Concretizando, no obstante el carácter complejo e intenso que asumió la lucha entre 1854 y el preludio del Porfiriato, en todo ese periodo hay una línea de continuidad histórica, a la cual se ha denominado en sentido amplio la Reforma.

Si bien entre Juárez y Díaz había grandes y graves diferencias, tenían un pensamiento común, que se vinculaba con la Constitución de 1857 y que consistía en que ésta restaba fuerza al Ejecutivo y constituía un Legislativo poderoso (esto era debido a la reciente dictadura de Santa Ana); Juárez decía "el gobierno que ligue a ella (constitución de 1856) su suerte es un gobierno perdido."⁹

"La Constitución de 1857, que encarnaba el programa liberal, por una desgracia irracional oposición a ultranza al principio de autoridad, había amenazado al país con dejarlo sin gobierno, al limitar los poderes del

⁸ RABASA Emilio, "La Constitución y la Dictadura", Editado por la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1999. Pág. 88.

⁹ RABASA Emilio, Op. Cit. Pág. 91.

Ejecutivo, ampliando, más allá de toda convivencia práctica, los poderes del Legislativo. En el fondo, los liberales nunca llegaron a comprender que el país era un país atrasado, cuyo atraso no podía ser remediado con un sistema de libertades para las que el pueblo no estaba preparado."¹⁰

Pero teniendo el mismo pensamiento fue sólo Porfirio Díaz quien burlara la observancia de la Constitución de 1857; ya que Benito Juárez por las circunstancias de su tiempo y la existencia de un verdadero Congreso fuerte e independiente le impidieron cualquier desvío o trasgresión a la Constitución de 1857.

"... la terrible situación financiera de Juárez durante la guerra frente a los conservadores, lo llevaron a firmar un protocolo con el enviado estadounidense... donde se comprometió el territorio de Baja California, los derechos de tránsito por tehuantepec y dos rutas en el norte (estableciendo una nueva frontera que dejaría en sus manos los territorios de Baja California, Sonora y Chihuahua) la Soberanía sobre esas vías y el derecho de protegerlas militarmente.

El régimen liberal no consumo la venta... Al retractarse de las promesas hechas apenas unos meses antes, el gobierno mexicano se enfrascó en una larga contienda diplomática... Cuando la administración de Juárez firmó el célebre acuerdo afloraron grandes contradicciones... Surgido en defensa del orden Constitucional que se estableció en 1857, el gobierno liberal rebasó con este acto los marcos de la Constitución..."¹¹

Históricamente se ha menciona al periodo de la República Restaurada comprende entre los años de 1867 a 1876, es aquí donde se dan los pasos más seguros a la centralización del Estado y el fortalecimiento del Ejecutivo en la vía de los hechos.

Con la caída del segundo Imperio Mexicano (el de Maximiliano) y con el asesinato del General Méndez Mejía, los últimos conservadores se "unen" con los liberales, algunos historiadores afirman que es en 1867 donde los liberales ganan su última batalla sobre los conservadores imponiéndose sobre ellos.

Es precisamente, en ese año cuando comienza la lucha, pero ahora entre diputados liberales por la Presidencia (Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz) mismos que logran su objetivo. Siendo el primero Benito Juárez (1867) quien es sorprendido por la muerte antes de acabar su mandato (razón por la cual afirman muchos historiadores no se perpetua en el poder como lo hiciera Díaz). Al ascender Lerdo de Tejada (1871) intenta reelegirse, pero es el propio Porfirio Díaz

¹⁰CORDOVA Arnaldo, "La ideología de la Revolución Mexicana, la formación de un nuevo régimen", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 15ª edición, Ediciones Era, México 1988 Pág. 16

¹¹TERRAZAS BASANTE Marcela, "Los interés norteamericanos en el noroeste de México", UNAM Instituto de Investigaciones Históricas. México, 1990. Págs. 111, 112, 113 y 114.

quien se levanta en armas y lo derroca; durante este movimiento tuvo como bandera el principio de "no-reelección".

Es así como Porfirio Díaz llega a la presidencia y dentro de su primer periodo presidencial (1876 –1880) obtiene la reforma Constitucional en 1878 que le da la capacidad para reelegirse, pero solamente para un periodo más y no inmediatamente, sino después, del periodo presidencial (4 años) siguiente, mismo que ocupó el General Manuel González y en 1887 una nueva reforma Constitucional le permite a Díaz reelegirse, pero dicha reforma fue más allá de la primera; ya que le permite la reelección para el periodo presidencial inmediato y es finalmente la reforma de 1890 quien elimina totalmente el principio que lo llevó a la Presidencia: el de "no-reelección"; y que le ayuda a permanecer en la Presidencia sin interrupciones de 1884 a 1911.

"Para muchas personas (contemporáneos de Díaz e historiadores) estimaban que le mérito esencial de la dictadura había consistido en imponer el orden en el país, después de más de medio siglo de anarquía y de dispersión de los elementos sociales que habían amenazado con barrer de la faz del mundo la nacionalidad mexicana."¹²

Porfirio Díaz fue muy sagaz, ya que entre las primeras cosas que hizo en su primer período presidencial, fue el de conciliar a las corrientes vencidas de las rencillas anteriores con su gobierno, con la finalidad de evitar nuevas pugnas o un reacomodo de fuerzas políticas que le desfavorecieran; pero además esta no fue su única carta, ya que sabía perfectamente que aunque sus poderes fueran amplios no podría sostenerse sin que fuera apoyado por quienes detentaban la riqueza. Fue así y bajo la creencia de que se lograría progreso en el país se impuso un sistema de privilegios a quienes realizaban inversiones en el territorio.

"... el General Díaz no impuso simplemente su autoridad y ejerció ilimitadamente su poder personal, sino que cuando lo juzgaba necesario para la práctica de su política personal, lo hizo amparado siempre en la observancia de las leyes. Es evidente que el dictador poseía una capacidad extraordinaria para conjugar en su acción el manejo de los hombres, las circunstancias y de las formas constitucionales... supo, además, incorporar a su poder el mito de cualidades que, más que poseer, eran cultivadas en la opinión pública... La imagen del estadista infalible superó las dimensiones del hombre real, y don Porfirio entró a la leyenda desde temprana hora con las capacidades, reales o inventadas... él mismo era el Estado... Con él comenzaba la nueva era, que ponía término a más de medio siglo de anarquía, de inseguridad y de intranquilidad sociales. Hasta los últimos días del porfirismo la imagen del general Díaz como gobernante sabio, infalible y poderoso se mantuvo casi inmutable. Fue el elemento central de la ideología del porfirismo, su punto de partida y su punto de llegada, el punto en el que se cierra y se repite el mismo círculo de ideas: paz, orden,

¹²CORDOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 16.

progreso, seguridad, prosperidad, estabilidad. La ideología del porfirismo tiende por entero a justificar ante la historia el régimen porfirista como un régimen no sólo querido o deseado por los hombres, sino sobre todo, dictado por las mismas leyes de la naturaleza y legitimado por los principios de la ciencia...."¹³

Lo anterior en parte es cierto sin duda; debemos estar consientes que más de tres décadas al frente del Ejecutivo y con todas sus facultades, forzosamente Díaz influyó de manera extraordinaria en la vida del país, tanto que podemos decir, que hoy debemos parte de lo que tenemos a las decisiones que se tomaron durante el Porfiriato; y que efectivamente se tuvo paz en la mayor parte del territorio durante esa época pero a un costo muy alto; mismo que nos ha alcanzado al igual que sus decisiones.

Esto lo vemos reflejado en el latifundismo que existía y que se había creado por el robo de tierras a campesinos, las condiciones de miseria en que vivían la mayor parte de los mexicanos y el sistema de privilegios que ostentaban los allegados a Díaz, con lo que había una trasgresión al Estado de derecho.

Curiosamente en las elecciones de 1909 Porfirio Díaz se enfrenta electoralmente con Francisco Madero, este realizó su campaña política bajo el principio de "no-reelección", mismo lema que años antes había llevado a la presidencia a Díaz.

Francisco I. Madero, hombre del norte, de familia terrateniente y burgués de la época y que se refleja en su pensamiento ya que para él era muy importante el derecho a la propiedad privada (pero no monopólica); consideraba que los grandes problemas que vivía México se podían arreglar por medio de cambios al Sistema Político, de la existencia de una verdadera democracia y no con reformas sociales; en lo que diferenciaba en mucho con Zapata y Villa, es la adopción del Plan de Ayala lo que constituyó un puente de unión entre ambos caudillos, ideología con la cual se hicieron rodear de centenares de campesinos con los cuales formaron sus ejércitos.

Es en este momento en que surge la figura del caudillo, tal como la conocemos actualmente, y es precisamente en este momento histórico en que el caudillismo contribuye a la figura del Presidente, por lo que sería importante señalar que la fuerza radicaba en las masas populares, todo parecía girar en torno del mismo eje, su poder político y militar no se explica sin aquellas, y estas, las masas esperaban algo de él.

Después de que Porfirio Díaz se embarcara para Europa y con la firma de los Acuerdos de Ciudad Juárez hubo dos cuestiones de importancia para el país: primero el interinato en la Presidencia de Francisco León de la Barra (hombre porfirista); y segundo el licenciamiento de las fuerzas irregulares de la revolución mexicana bajo el pretexto de que la lucha había terminado. Francisco I. Madero, por ambas decisiones salió totalmente dañado de su imagen, ya que León de la Barra

¹³CORDOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 46.

nunca le fue sincero y el problema más claro entre ellos fue el que resulto del licenciamiento de las tropas zapatistas en Cuernavaca, Morelos; en donde Madero buscaba una solución pacífica pero sin el apoyo de León de la Barra sus negociaciones nunca prosperaron; en donde por ordenes presidenciales el General Victoriano de la Huerta ocupó militarmente el Estado, dejando en duda las negociaciones de paz que realizaba Francisco I. Madero con Emiliano Zapata; aún con esta experiencia Madero durante el último mes de su gobierno nombra a Huerta General de una columna en la Ciudad de México y bajo el auspicio del Embajador Norteamericano, ataca militarmente Palacio Nacional, capturando a Pino Suárez y a Francisco I. Madero, diciéndole a este último que lo trasladarían al puerto de Veracruz para que se embarcara hacia Europa, circunstancia que nunca fue cierta pues en el camino hacia Lecumberri lo asesinaron; Pino Suárez posteriormente fue fusilado.

Ante las constantes amenazas, primero de León de la Barra y posteriormente del General Victoriano Huerta las fuerzas irregulares revolucionarias en especial las de Emiliano Zapata no se sujetaron totalmente al licenciamiento. Pero además Madero pensaba que estando al frente de la Presidencia haría los cambios políticos que llevarían al Estado a resolver los principales problemas del país, pero no hablaba jamás de las demandas sociales, esto también constituyó un motivo por el cual los caudillos no dejaron las armas. La realidad de ese momento rebasa el pensamiento de Francisco I. Madero ya que nunca comprendió que hacía más falta soluciones a las exigencias de las masas que reformas políticas. Esto lo podemos comprobar con la carta que Madero envía a "El Imparcial" y que cita en su libro Adolfo Gilly:

"Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad; pero eso no quiere decir que se valla a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente... Una cosa es crear la pequeña propiedad por medio de un esfuerzo constante, y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas. Sería completamente absurdo pretender que el gobierno fuese a adquirir todas las grandes propiedades para repartirlas gratis entre pequeños propietarios, que es como se concibe generalmente el reparto de tierras, pues simple y sencillamente el gobierno no tendría dinero suficiente para hacer tal operación, ni contratando un empréstito colosal que los únicos réditos causarían la bancarrota del país"¹⁴

Poco después con el golpe militar de Victoriano Huerta, al perder la vida Madero; el Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza (terratiente, ex Senador Porfirista y posteriormente partidario de Madero) se levanta en armas al frente del ejército Constitucionalista en febrero de 1913.

Durante la lucha revolucionaria en contra de Huerta encontramos al Ejército Libertador del Sur, la División del Norte y al Ejército Constitucionalista, este último dirigido por Venustiano Carranza, el cual negó el título de Ejército a la División del

¹⁴ GILLY Adolfo, "La Revolución Interrumpida", 16ª edición, Ediciones el Caballito, México 1971, pag 79.

Norte, no así otorgándosele al del Noroeste encabezado por el General Alvaro Obregón y el Ejército del Noreste encabezado por Pablo González; aunque a todas luces la División del Norte fuera superior a estas y así lo demostró en el campo de batalla; por lo que Carranza ordeno a Villa no tomar la ciudad de Zacatecas en mayo de 1914, pero sí enviar hombres bajo el mando Pánfilo Natera, con la intención de que no fuera Villa, sino Obregón quien se acercara y posteriormente hiciera la entrada triunfal a la Ciudad de México; por lo que no sólo fueron las ordenes, sino boicot en las acciones por parte del Jefe Constitucionalista hacia Villa, por lo que éste último se niega a enviar los hombres que le solicitan y envía su renuncia, Carranza la acepta inmediatamente y por telegrama convoca a todos los Generales de la División del Norte para que nombren al nuevo sucesor de Villa a lo que estos contestan que revoque su aceptación de la renuncia, Carranza se niega y los Generales de la División del Norte sostienen a Francisco Villa como jefe y declaran que no acatarán más órdenes del Primer Jefe y toda la División del Norte junto con su Estado mayor entran en insubordinación contra la jefatura constitucional; otros afirman que el rompimiento se baso en una simple y vulgar lucha por el poder, aunque de todos es sabido que Villa jamás pretendió la Presidencia, sino por el contrario, esto es la misma vertiente que toma Arnaldo Córdoba:

“... pero fuera de estos falsos rubores, que no han ayudado mas que ha cubrir de fango la verdadera naturaleza del villismo y a enturbiar su conocimiento, lo real fue una continua pugna por limitar el poder de Villa y, sobre todo, de limitar las demandas villistas.”¹⁵

El principal objetivo de Villa era que sus soldados (campesinos pobres y desarraigados del norte) tuvieran un pedazo de tierra cualquiera, ya que el de Zapata era el devolver sus tierras a los campesinos de Morelos, profundamente arraigados a sus pueblos. Villa mantuvo posiciones más individualistas que Zapata, para él el problema radicaba en la pequeña propiedad.

En 1914 Carranza mando a Obregón a realizar una avenencia entre este y Villa, las cuales concluyeron con el Pacto de Torreón (la División del Norte reconoce la Jefatura constitucionalista y cesa su insubordinación y esta reconoce a Villa como Jefe de la División del Norte, comprometiéndose también a proveerle de los elementos de guerra necesarios que antes le fueron negados -como parte del boicot- y la convocatoria de una convención de jefes constitucionalistas que serían elegidos en juntas de jefes militares para que estos a su vez fijaran fecha de las elecciones presidenciales y del parlamento); ya que las fuerzas de las que disponía estaban equilibradas con las de Zapata y Villa lo que no sabia este último, es que fue una estrategia para desprestigiarlo y meses después fue destrozado militarmente por los carrancistas. “Al legendario Centauro del Norte no se le reconocería, pues, más mérito que el de haber sido un bandolero brutal, asesino y atrabiliario, mientras Zapata era elevado a la calidad de héroe nacional y se decretaba el divorcio entre los jefes de los ejércitos campesinos, como entre el ángel y el demonio de una misma causa: la lucha

¹⁵CORDOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 165.

por la tierra."¹⁶ Si bien esa es la visión del autor citado, Adolfo Gilly precisa en cambio que esto sólo fue mera estrategia para ganar tiempo y posteriormente desaparecer también al Ejército Libertador del Sur junto con Zapata.

Pero ambos caudillos tuvieron mas coincidencias que diferencias (como lo quisieron ver los apologistas de sus enemigos), y esto se ve reflejado en la Convención Revolucionaria de Aguascalientes el 10 de octubre de 1914, incorporándose la delegación zapatista el 27 de ese mismo mes con voz pero sin voto; nombrando el 1 de noviembre como Presidente interino al General Eulalio Gutiérrez; y hasta 1915, los meses en que ambos tuvieron mayor influencia en la Convención (ya que muy a pesar de Carranza, los Jefes Campesinos tuvieron durante ese periodo la ciudad de México, el 24 de noviembre entraron los zapatistas y el 3 de diciembre entraron por el rumbo de Tacuba y azcapotzalco las tropas de la División del Norte, arrinconándolo en Córdoba Veracruz, por lo que los declaró rebeldes a su gobierno, a Villa y a Eulalio Gutiérrez), México conoció el debate de los problemas nacionales; en donde existía una real representatividad, popular y democrática; ya que en ella se aglutinaban las masas para verter sus demandas, esto era un foco de poder y unión a los caudillos por lo que fue forzada a ir de un lugar a otro. Dentro de ella surgieron los documentos que conforman el punto de unión entre los movimientos zapatistas y villistas, los primeros con un mayor vigor y una más recia constancia ideológica que los delegados del norte, uno de los más importantes fue el Programa que constaba de un "*Manifiesto a la Nación*" cinco grupos de artículos referentes a la cuestión agraria, obrera, reformas sociales, administrativistas, políticas y tres artículos transitorios relativos a la designación y elección de los gobernantes de los Estados. El historiador Arnaldo Córdoba nos da datos más específicos al respecto.

"El Programa fue expedido por la Convención al momento de disolverse, como último acto al que se creyó autorizada. Según es sabido, fue discutido previamente por villistas y zapatistas y así aprobado antes del 10 de octubre de 1915, día en que se separaron y en el que los delegados villistas partieron hacia el norte; los zapatistas se encargaron posteriormente de su publicación, el 18 de abril de 1916."¹⁷

Carranza durante el año de 1915 concentro todas sus fuerzas y sus relaciones con el gobierno norteamericano para que este le dejara de vender armas; dando así golpes certeros a Villa con el Ejército de "operaciones" a cargo de Obregón, al iniciarse el año de 1916 la División del Norte con unos pocos cientos de hombres transformados nuevamente en partida guerrillera se remontaron con Villa nuevamente a la sierra; y a Zapata, lo ataco sólo después de que Villa no representaba ningún peligro, "en noviembre de 1915 se anuncio una campaña para terminar definitivamente con el zapatismo... haciéndolo a través del jefe militar más inepto, pero también mas derechista reaccionario y sanguinario Pablo González...; lanzándose también en contra de los sindicatos obreros en una prueba de fuerza culmino con la huelga de 1916... y en diversos estados, los jefes constitucionalista, obedeciendo

¹⁶ CORDOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 165.

¹⁷ CORVOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 166.

ordenes centrales de Carranza, detuvieron a dirigentes de la Casa del Obrero Mundial porque éstos estaban haciendo una campaña general de agitación... siendo procesados y como el tribunal que los juzgó consideró que no correspondía aplicar la pena de muerte, Carranza lo ignora y ordeno un nuevo proceso... ¹⁸ No importándole si quiera un ápice que durante su campaña militar contra Villa obtuvo los Batallones rojos constituido por los obreros y ferrocarrileros por lo que a principios de ese mismo año fueron disueltos.

A Emiliano Zapata, lo asesinan el mismo General González, y su Coronel de Caballería Jesús Guajardo; Zapata sabía que entre estos dos había diferencias, por lo que dirigió una carta a este último, donde le dice que deserte, para ingresar a las filas zapatas, Guajardo simula estar de acuerdo, y es así como le tienden una trampa a Zapata el 10 de abril de 1919 cuando entra con su escolta a la hacienda de Chinameca es recibido por varias descargas de fusiles. El gobierno Carrancista envió su cuerpo a Cuautla y lo mostró al pueblo de Morelos, para que no existiera duda de su muerte y en un acto de presión para la misma comunidad.

Alvaro Obregón Salido no sirvió únicamente a Carranza como mensajero entre este y Villa, sino que al calor del pleito entre estos dos, Obregón al entrar a la Ciudad de México a finales de enero de 1915, sostuvo una reunión con los dirigentes de la Casa Mundial reprochándoles su imparcialidad y ofreciéndoles que se unieran a los constitucionalistas, los líderes aceptaron. Pero esto no exceptuó a los trabajadores de los arrebatos carrancistas, ya que en 1916 trabajadores del Distrito Federal decidieron irse a huelga general, teniendo como mayor medio de presión la energía eléctrica; Carranza no sólo mandó a encarcelar a los dirigentes, sino que dictó un decreto con el que se castigaría con la pena de muerte a todos aquellos que incitaran, defendiesen y sostuviesen la suspensión de trabajo, quedando estos delitos bajo la competencia de la autoridad militar. En los considerandos del decreto sobresale la argumentación del varón de Cuatro Ciénegas: "hay otras clases cuyos intereses no es lícito violar, porque sus derechos son tan respetables como los suyos." También argumento que si bien la revolución tenía el fin de derrotar a la tiranía capitalista, no permitiría de ningún modo se levantara otra tiranía más perjudicial como era la de los trabajadores.

Ante lo sucedido el Primer Jefe quedó obligado a sancionar la Constitución de 1917, ya que el ala radical constitucionalista que simpatizaba con las peticiones campesinas presionaba para que estas se incluyeran en el texto constitucional; pues él en realidad Carranza sólo deseaba hacer algunas modificaciones a la de 1917. El hombre de cuatro ciénegas no pensaba diferente a Madero, ya que creía firmemente que el país debía seguir bajo las mismas bases jurídicas que se encontraban hasta antes de la revolución, haciéndoles simplemente unas pequeñas modificaciones, ante esto hubo quienes lo ven como un doble traidor: traidor porque había vendido la patria y traidor por que se la había vendido a los hacendados; el escritor David Manuel Vega Vera habla claramente sobre el verdadero pensar de Carranza

¹⁸ GILLY Adolfo, Op. Cit. Pág. 210 a 215, 257 y 258

"Carranza... estaba afirmando el desprecio que sentía por la rebeldía legítima en el campo. Como buen criollo, no aceptaba en la realidad lo que afirmaba en la teoría: la igualdad de los mexicanos. No aceptaba ni el zapatismo, ni cualquier corriente que se opusiera a lo ya decretado por el constitucionalismo, aunque en la Constitución se afirmaran las garantías sociales para el campesino."¹⁹

Lo notable era que el Jefe Constitucionalista sabía perfectamente que las masas por sí solas llegaron a ser una fuerza política, que contaban con sus propios ejércitos y con su propio poder, en contra y al margen del Estado; cada acto suyo a favor de las masas, más que ser un llamado a la lucha, parecía una concesión a las mismas para apaciguarlas. Su convicción la podemos corroborar con la plática que sostuvo con Breceda la tarde del 25 de marzo de 1913, en donde este último le propone que en el Plan, con el que comenzara su movimiento contra Huerta ofrezca repartir tierras y cumplir las promesas del Plan de San Luis, pero Carranza se opone rotundamente argumentando que la revolución debía ser únicamente para restaurar el orden constitucional y que esto lo debían saber todos; por lo que concluimos que el Jefe de Cuatro Ciénagas desde el principio no quiso comprometerse con ningún sector.

Cuando Carranza inicia la batalla contra Huerta, Francisco J. Múgica insistió en la necesidad de que en el Plan se incluyeran soluciones a los problemas de los campesinos y de los obreros (en el Plan únicamente se desconoce a Huerta y a las autoridades que habían surgido de la usurpación), pero el jefe Constitucionalista le contestó de la siguiente forma:

"¿Quieren ustedes que la guerra dure dos años o cinco años? La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes..." y aunque la asamblea objetó que había juventud para luchar, no sólo cinco, sino diez años, prevaleció la opinión de don Venustiano.²⁰

Es entonces cuando a Carranza se le reserva el cargo de Presidente interino, para cuando él ejército Constitucionalista, venciera a Huerta, el hombre de Cuatro Ciénagas convocaría a elecciones para restablecer el Estado Mexicano después de consolidada la paz. Ante estos argumentos regresando al tema de la pugna entre Villa y Carranza, consideramos que es claro que el primero tenía totalmente la razón, en exigirle al segundo convocara a elecciones (en su manifiesto de septiembre de 1914), ya que además de haberlo dicho como argumentación; bajo esa misma consigna había enviado al General Obregón con Villa para la reconciliación, misma que sólo fue una política para desprestigiar al Centauro del Norte, tachándolo únicamente como politiquillo que buscaba "poder"; fue entonces cuando Carranza cede y habla de

¹⁹ VEGA VERA David Manuel, "El presidencialismo mexicano en la modernidad", (estudio sociológico y constitucional), 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1989, Pág. 6.

²⁰ CORVOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 196.

las reformas sociales, pues bien sabia que sólo así conseguiría adeptos, descalificando de manera grave a Villa. Convencido Carranza, como estaba de que él encarnaba los verdaderos intereses de la nación, se concebía a sí mismo como el principio del Estado, como la representación viviente de la revolución por lo que calificaba a sus oponentes de reaccionarios.

Para entonces el General Obregón había ganado fuerza; esto lo sabia perfectamente Carranza: "El general Obregón mandando un ejército sería el único general que en este tiempo pudiera detener a los americanos que quisieran invadir el país, y, tal vez, hasta derrotarlos en alguna acción de guerra porque en cualquier momento conseguiría entusiasmar a las multitudes y llevarlas al triunfo... en cambio, si sube a la Presidencia (Obregón) será el desbarajuste" -como lo asegura el testimonio de Bernardino Mena Brito²¹.

Pero es en 1917 cuando Alvaro Obregón se retira a sus propiedades en Sonora en donde se desarrollo prósperamente, Adolfo Gilly en su libro "*La Revolución Interrumpida*" asegura que en esta prosperidad tuvo el favor y la gracia de Venustiano Carranza, pues era intención de este que Obregón no volviera a la vida política, pues él en realidad quiso imponer como su sucesor en las elecciones de 1920 a un civil totalmente desconocido y ajeno a la revolución (Bonilla); sin embargo Obregón lanzo su candidatura desde Sonora a mediados de 1919, esta se volvió el foco de atracción de todo descontento contra el régimen, además de ser apoyado por una de las alas del constitucionalismo.

El historiador Daniel Cosío Villegas asegura que Carranza se inclinaba porque su sucesor fuera civil, ante lo cual el grupo obregonista se opuso; por lo que la nueva pugna seria Carranza-Obregón, la que vaticino desde 1915 el Ingeniero Félix Palavicini al triunfo de este último sobre Villa, en el centro del país "En Celaya muere el villismo; pero surge un nuevo caudillo y con él, una nueva facción: el obregonismo".

Ante, este nuevo enfrentamiento en la carrera por la sucesión Presidencial, es muy interesante señalar un pasaje muy importante:

"A principios de abril de 1920, llamado Obregón a la Capital para rendir un supuesto testimonio en proceso federal, estuvo a punto de ser apresado y posiblemente asesinado por orden de Carranza. Desde marzo Obregón había hecho una alianza con Magaña (General Zapatista) que le aseguraba el apoyo de los zapatistas para su lucha contra Carranza. De modo que el 13 de abril, cuando huyo del DF. para no ser apresado y asesinado, pudo hacerlo en un tren a hacia el sur, a través de Morelos, disfrazado de ferrocarrilero. Desde Guerrero envió mensajes a sus partidarios en toda la república, y a mediados de abril la rebelión obregonista era un hecho nacional: se pronunciaron desconociendo a Carranza las autoridades civiles y militares de Sonora, Sinaloa, Michoacán, Zacatecas y detrás siguieron otros.

²¹ CORDOVA Amaldo, Op. Cit. Pág. 265.

El 23 de abril de 1920, Obregón lanzó su Plan de Agua Prieta, cuyos puntos eran derribar a Carranza, nombrar Presidente provisional al Gobernador de Sonora Adolfo de la Huerta y realizar luego elecciones para establecer el gobierno legal. Una ola de pronunciamientos en todo el país volcó prácticamente a todo el ejército a favor de Obregón en la semana siguiente.”²²

Es así como el 7 de mayo Carranza sale de la capital hacia Veracruz con una reducida escolta y con un convoy ferroviario donde pretendía transportar todos los recursos económicos del país consigo; entre tanto el 9 del mismo mes hizo entrada triunfal el General Obregón junto con Genovevo de la O (zapatista). Carranza tuvo que salir del camino hacia Veracruz internándose en las montañas de Puebla, ya que era acosado por zapatistas y obregonistas. El 21 de mayo, en su campamento en Tlaxcalalongo fue asesinado el varón de Cuatro Ciénegas durante la agitada sucesión de 1920 y el asenso de Obregón a la Presidencia por miembros de su propia guardia personal; para el 24 el Congreso de la Unión (que apoyaba a Obregón desde antes del asesinato de Carranza) designo Presidente Provisional a Adolfo de la Huerta.

Lo más relevante que realizara Adolfo de la Huerta en su periodo provisional fue enviar a comienzos de julio un interlocutor con Villa para negociar su rendición en las mejores condiciones, pero el 9 de julio fue el Secretario de Guerra y Marina, el General Plutarco Elías Calles quien declaro públicamente que no había ningún tipo de negociaciones con Villa pues su rendición tenía que ser incondicional; consecuentemente las negociaciones que se celebraban en Saucillo, Chihuahua se interrumpieron, así se inicio una ofensiva contra Villa pero éste ya había desaparecido.

“Fue entonces cuando Villa consumó su última hazaña militar: en una marcha forzada de 5 días atravesó con sus tropas el Bolson de Mapimi, extenso desierto que separa Chihuahua de Coahuila, donde en cientos de kilómetros es imposible hallar una gota de agua... cayó con sus hombres en la población de Sabinas, Coahuila, en pleno centro de la región carbonera del estado, y tomo la plaza por sorpresa el 26 de julio de 1920 junto con su guarnición de 60 federales. Se apodero además de varios trenes y levanto 50 kilómetros de vía hacia el norte y hacia el sur, para evitar contraataques sorpresivos... cuando a las 5 de la mañana de aquel día el Presidente de la Huerta recibió una comunicación de Villa puesta en el telégrafo de Sabinas, anunciando que había tomado la plaza y que quería entrar en negociaciones directas con el gobierno, su primera reacción fue no dar crédito a la noticia... En cuanto la confirmo, de la Huerta contesto aceptando...”²³

Lo más importante de dichas negociaciones fue el retiro de Francisco Villa a la hacienda Canutillo en Durango a la “vida privada”, misma que se la había cedido el gobierno federal, además de asignarle a 50 hombres de su confianza para formar su

²² GILLY Adolfo, Op. Cit. Pág. 328

²³ GILLY Adolfo, Op. Cit. Pág. 330

escorta personal, misma que recibiría su salario de la Secretaria de Guerra y Marina y que esta jamás podría disponer de ninguno de estos hombres para ninguna otra labor o comisión; así mismo cedió tierras a todas las tropas villistas, además de pagar un año de salario según el grado que ostentaran en esa fecha. Durante 3 años todos vieron en Villa un centro de poder y una potencialidad de volver a la lucha campesina, pues nunca fue cooptado por el gobierno Obregonista como si lo habían sido los generales zapatistas, por lo que el 20 de julio de 1923 fue asesinado a tiros en su automóvil acompañado de 5 hombres de su escolta cuando iban rumbo a parral. Sólo después de este acontecimiento es cuando el Gobierno Norteamericano por medio de los Tratados de Bucareli otorga el reconocimiento al gobierno Obregonista, pues desde el asesinato de Carranza se había negado a reconocer a cualquier otro gobierno.

A Obregón Salido lo sucedió Plutarco Elías Calles, al primero no le agradaba mucho el hombre fuerte de Guaymas pero sus alianzas con líderes más pequeños le daba fuerza, ya que esa fue clave de su asenso el arte de formar las alianzas; pero la razón más fuerte que inclino a Obregón a acercarse a Calles, fue la organización que llevo a cabo este al armar a millares de campesinos durante la rebelión delahuertistas (1924), quedando así paralelo al oficial otro ejército. Esta sucesión fue a sangre y fuego pues como acabamos de señalar Obregón sólo tenía la intención de sostener una buena relación Calles, más no darle su apoyo para que subiera a la Presidencia; de esta relación se dio la modificación Constitucional para que Obregón pudiera reelegirse. Habiendo sido reelecto a mediados de 1928 fue asesinado a balazos por José de León Toral (fanático religioso) mientras celebraba un banquete por su victoria. Durante su periodo Presidencial se creo la Secretaria de Educación Pública e inicio junto con Calles la persecución al clero ya que este mostraba abierta oposición a las medidas obregonistas.

Calles a diferencia de Obregón no se limito a engañar a otros líderes con falaces promesas, sino que los hacia participes del poder con lo que así su influencia aumentaba; de 1920 a 1928 toda la política nacional giro en torno a esas correlaciones de fuerza y su influjo se sintió hasta después de los años treinta. El asesinato de Obregón termina con esta pugna; la mayoría de los obregonistas aseguraron que su asesino fue su sucesor presidencial, latente fue el probable levantamiento armado por parte de estos últimos, pero hábilmente Calles propuso formar un Partido Nacional Revolucionario creado en 1929 en donde se agrupara toda la familia revolucionaria, es así como nace el monstruo corporativo. Esto se reflejo en la política nacional dando la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas se organizaran y desarrollaran al servicio del nuevo régimen. La actividad política en conjunto de varios grupos políticos, sus alianzas y la correlación de fuerzas que en su entorno se creaban fueron sustituyendo las relaciones personalistas y carismáticas del caudillo; pero este se negaba a morir. Durante su gobierno (1924 - 1928) detuvo el reparto agrario, burocratizo el movimiento obrero y lo integro al aparato estatal, combatió a la iglesia (igual que su antecesor) como centro de reagrupamiento político de la oligarquía terrateniente y derrotó a la rebelión cristera y suspende las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (mismas que había iniciado Obregón).

Pero su aportación más grande al actual sistema político es que fijo las reglas de la institucionalidad de las funciones públicas; políticas y administrativas, y la más importante la del ejército, siendo este el pilar, la fuerza y permanencia de la actual estructura, lo planteo como "fiador" de la seguridad política nacional.

Es así como llegamos a la etapa del maximato, mismo periodo en que encontramos a los CC. Presidentes Emilio Portes Gil (provisional de 1928 a 1930) después del asesinato de su antecesor; Pascual Ortiz Rubio (1930 a 1932 año en que renunció); y Abelardo L. Rodríguez su interinato fue de 1932 a 1934; este periodo es llamado así, ya que de acuerdo a varios politólogos era en realidad Plutarco E. Calles quien seguía gobernando a través de un hilo negro manejándolos a su antojo, rigiendo así sus decisiones y el camino del país. Si bien Calles apoyó la candidatura de Cárdenas esto fue por que no podía imponer un representante de su facción y esperaba controlar al candidato intermedio apoyado por la izquierda.

El 1 de diciembre de 1934 Lázaro Cárdenas del Río asumió la Presidencia; lo impulso la tendencia radical del Constituyente de Queretaro; aunque inicialmente se consideró que era otro Presidente sumiso a las ordenes de Calles, en dos años este tuvo que salir exiliado del país (en Estados Unidos de America), en 1936 Calles trato de aprovechar el gran número de huelgas que habia en el país para utilizar todas sus relaciones dentro del gobierno e intentar un golpe de estado; es de suponerse que esos dos primeros años Cárdenas se negó y opuso a seguir sus opiniones, por lo que preparo las circunstancias para que Calles no tuviera oportunidad de desestabilizar el país y así poder sacarlo.

"... consientes de sus responsabilidades, el Gobierno que presido y deseoso de apartarse de lamentables precedentes que existen en la historia de nuestras cruentas luchas políticas en las que frecuentemente se ha menospreciado el principio de respeto a la vida humana, estimo que las circunstancias reclamaban, por imperativo de la salud pública, la inmediata salida del territorio nacional de los señores: General Plutarco Elías Calles, Luis N. Morones, y Melchor Ortega. Palacio Nacional. 10 de abril de 1936. El Presidente de la República, Lázaro Cárdenas."²⁴

Debemos señalar que era militar de carrera, participó en el movimiento revolucionario, fue Jefe de columna contando con pocos años de edad y aprovechando las circunstancias mundiales del momento logró la expropiación petrolera en su mayoría a Ingleses y Franceses, pues sus gobiernos se encontraban ocupados con el inicio del movimiento bélico nazi y su posterior desenlace en guerra mundial (segunda), apoyándose en el movimiento obrero y en particular en la organización sindical y el movimiento de huelga de los petroleros. Así mismo, impulso la repartición agraria hasta llegar a cifras sorprendentes, llevo acabo la discusión y consiguiente reforma al artículo 3 Constitucional sobre la implementación de la educación socialista;

²⁴ Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1966 V. Manifiestos y documentos de 1810 a1966. Editado por la Cámara de Diputados, 1966, Pág. 762. (citado por David M. Vega Vera, Op. cit. Pág.16)

recibió sin restricción alguna a la comunidad española republicana expulsada por Francisco Franco; dio asilo a León Trotsky en 1936 cuando ningún país del mundo lo recibía. Retomando la idea del Presidente Guadalupe Victoria que en 1824 creó la Ayudantía General para asistirlo, le vuelve a dar vida a esta institución.

Con él hubo un cambio muy importante en el Partido Oficial, que fue el de denominación por Partido de la Revolución Mexicana (1938) y su reorganización por sectores, para entonces ya existe inconformidad al interior del partido y se separa de él Lombardo Toledano por lo que crea en contraposición al partido oficial el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, siendo Cárdenas no sólo tolerante, sino que en cierta forma apoyo y alentó en su proyecto a Lombardo Toledano.

El siguiente en lista fue: Manuel Avila Camacho, algunos autores afirman que con él empieza lo que llaman "el burocratismo político" fue destapado el 22 de febrero de 1939 por Vicente Lombardo Toledano, su periodo comprendió de 1940 a 1946; era militar de carrera y su puesto anterior al de Ejecutivo de la Unión era el de Secretario de la Defensa Nacional, durante su etapa presidencial ocurrió un suceso muy importante: el hundimiento de 5 barco tanques petroleros mexicanos "Potrero de llano, Faja de Oro, Amatlan, Tuxpan y otro" por submarinos nazis, con lo que ingresamos a la segunda Guerra Mundial, su gobierno envió solo un escuadrón el conocido como el Escuadrón 211. La guerra dio a México una ventaja sobre los demás países en guerra; ya que mientras Europa era devastada, Estados Unidos de Norteamérica empleaba toda su capacidad física, material y económica en la guerra, Japón invadía Asia y el mundo estaba vuelto de cabeza, México tuvo que acelerar a grandes pasos la industria para poder exportar un poco de esa productividad al pueblo norteamericano que utilizaba su industria únicamente en forma militar, igualmente la abasteció de energéticos, especialmente petróleo, con todo ello se dio el "milagro mexicano". Convierte la Ayudantía General (retomada por el Presidente Cárdenas) en el Estado Mayor Presidencial, pero su función principal era coordinar los esfuerzos de los Estados Mayores de la Defensa y de la Marina durante la guerra.

Fue el auge de importación, económico, industrial en todos sus sentidos para México, pero esto no fue aprovechado al máximo, por lo que este auge sólo duro algunos años, en lo que se recupero la industria norteamericana y volvió a tomar las riendas no sólo de su mercado, sino también de los países Europeos de occidente.

Reformo el artículo 3 Constitucional, ya que no estaba de acuerdo a lo impulsado por el General Lázaro Cárdenas, específicamente en que la educación fuera socialista, por lo que fue suprimida esta característica; también modificó, pero esta vez para bien de la impartición de justicia la inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, motivando esta reforma con "... impartir justicia, ajena a coacciones o influencias de cualquier orden, sin más norma que la ley...".

Miguel Alemán Valdés primer Presidente civil (1946- 1952), perteneciente a la clase media alta, veracruzano; con 39 años de edad, destapado por Fidel Velásquez, para entonces único líder de la Confederación de Trabajadores Mexicano (CTM); varias

personas afirman que fue un sexenio de profundos claroscuros, cambios en lo económico, lo industrial y en lo social; otras tantas afirman que fue la época dorada de la corrupción, pues no sólo el tomaba del pueblo, sino que dejaba tomar a todos los empleados del Estado.

"De hecho, sociólogos e historiadores coinciden en señalar que los efectos de la fiebre corruptora del alemanísimo constituyen el principal legado de ese gobierno a las siguientes generaciones ..."²⁵

Alemán Valdés vivió el auge de lo que conocemos como el milagro mexicano, este debido a las circunstancias mundiales que imperaron durante la Segunda Guerra Mundial, en donde la mayoría de los países industrializados participaron dejando sus industrias sin mano de obra, por lo que solicitaban los productos necesarios a países subdesarrollados, que por sus características no participaron con igual magnitud que los industrializados. El Presidente Alemán quiso aprovechar estas condiciones, tratando hacer de México una nación de primer mundo, industrializada, capitalista, competitiva y aliada con los países industrializados (en especial con Estados Unidos de Norteamérica); pero junto con el declive del milagro mexicano y volviendo a la caída de las exportaciones manufactureras en mercados mundiales que ya no se encontraban en guerra, al desempleo, la inflación y la contracción del mercado interno, hizo que el proyecto alemanista fuera cobrado a un costo muy elevado, lo que se reflejó en los siguientes sexenios. El Estado Mayor Presidencial como se conoce hoy, data de esta administración apunta el General Grafías -en un artículo- cuando el presidente hizo generales a sus amigos, siendo civiles.²⁶

Adolfo Ruiz Cortines, otro veracruzano, cuyo pronunciamiento fue hecho por Sánchez Taboada el 13 de octubre de 1951, para algunos autores miembro de la masonería al igual que todos sus antecesores; junto con él contendió para la presidencia Vicente Lombardo Toledano y por primera vez el Partido de Acción Nacional hace su aparición con Efraín González Luna. Único Presidente contemporáneo que no tuvo título universitario, y cuya ocupación era la de empleado, surgido de la Secretaría de Gobernación; antes desempeño los siguientes cargos de elección popular: Diputado Federal por Tuxpan, Veracruz y Gobernador del Estado de Veracruz.

Impulso fuertemente la industria turística en México, concretizando el proyecto acapulco, mismo que es el principal centro turístico actualmente, pero que no ha sido explotado a plenitud.

Adolfo López Mateos (1958-1964), nacido en Atizapán de Zaragoza, de clase media, abogado, su cargo previo a la presidencia durante 5 años fue la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se desempeñó como Senador, el 18 de

²⁵ MEDELLIN Jorge Alejandro, "Alemanismo sexenio de la corrupción", Suplemento Bucareli 8, número 84, EL UNIVERSAL, 7 de febrero de 1999, México D.F.

²⁶ BELTRAN DEL RIO Pascal, "El Estado Mayor Presidencial, reliquia del poder absoluto", El Proceso número 1183, 4 de julio de 1999, Pág. 6, México D.F.

noviembre de 1957 se le señaló como candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional, junto con él contendió Miguel Mendoza López única elección en que participara el Partido Comunista.

Entre las acciones que realizó encontramos: la fundación del ISSSTE, impulsa la gratuidad en los libros de nivel primaria; nacionalizó la industria eléctrica, realizó todas las negociaciones necesarias para la devolución del territorio del Chamizal, mismo que se encontraba en manos norteamericanas. Rompió relaciones internacionales con el gobierno Guatemalteco debido a una agresión aérea de este gobierno en contra de barcos nacionales.

Julio Scherer en su libro "Parte de Guerra" dice: López Mateos fue frívolo... viajaba cuanto podía, el placer antes del deber y se aislaba con frecuencia. Víctima de la migraña incontrolable que lo postraba por días, dejaba hacer, dejaba libre al Secretario de Gobernación, su amigo"²⁷ En el último año de su mandato, 54 años de edad y ya advertido del riesgo del aneurisma cerebral²⁸

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), originario de salchicomula puebla, de clase media alta, su campaña electoral inicio el 18 de noviembre de 1963 realizando su destape como candidato Fidel Velázquez, se graduó como Licenciado en Derecho de la Universidad de Puebla, anteriormente se desempeñó como Diputado Federal y Senador de la República; fue Secretario de Gobernación en el sexenio inmediato anterior, *en la ley Jefe de Gabinete (y gracias a la migraña de López Portillo Jefe de gobierno en los hechos) desde donde sofoco hasta el crimen la huelga ferrocarrilera de 1959 y metió en la cárcel a diez mil trabajadores que soltó poco a poco. Demetrio Vallejo, símbolo del movimiento, salió de la prisión viejo y desmedrado.. en 1964, los médicos desfilieron... exigían prestaciones y el pago de su aguinaldo... Díaz Ordaz se negó... amenazo con el personal de los hospitales militares... apareció la mano dura... vencidos los médicos, siguió la persecución selectiva.*²⁹

Se rumora que por viejas rencillas políticas, negó apoyo al Rector de la UNAM en ese entonces Ignacio Chávez y que obtuvo su renuncia dentro del salón del Consejo Universitario entre gritos, insultos y apunto de golpearlo un energúmeno.

El pasaje más trágico que se recuerda durante su sexenio fue lo ocurrido en la Plaza de las 3 culturas, aunque durante todo el conflicto estudiantil se utilizó la fuerza pública, fue en Tlatelolco en donde se noto como el ejército se encontraba en "estado de guerra" (hablando metafóricamente); algunos señalan a su Secretario de Gobernación como responsable de los hechos (tal vez para limpiar un poco su figura), pero es claro que ambos estaban al tanto de lo que acontecía, al grado de que el General Luis Gutiérrez Oropeza, Jefe del Estado Mayor Presidencial fuera, quien

²⁷ SCHERER GARCIA, Julio Y MONSIVAIS Carlos, "Parte de Guerra", 1ª edición, Editorial Nuevo Siglo, México, 1999 Pág. 26.

²⁸ GARCIA IBARRA Abraham, "Todas las horas hieren, la última es la que mata", sección política, Pág. 8, El Día número 13,463 del 10 de noviembre de 1999, México D.F.

²⁹ SCHERER GARCIA, Julio Op. Cit. Pág. 26, 29

enviara al "Batallón Olimpia" a las azoteas de varios edificios en especial del Chihuahua, así como ordenar el alquiler de 3 departamentos ubicados dentro del mismo edificio para la su utilización en el operativo; como lo revelan los documentos del General Marcelino García Barragán entonces Secretario de la Defensa Nacional.

Otro suceso de relevancia fue la celebración de los Juegos Olímpicos de 1968, argumento que supo utilizar muy bien contra los estudiantes, profesores y ciudadanos que participaron en el movimiento social; que fueron capturados el 2 de octubre y en días posteriores a los que se les siguió procesos irregulares. Otro evento que presidio fue la Copa Mundial FIFA. Al terminar de su sexenio fue embajador de México ante España.

Luis Echeverría Alvarez (1970-1976), Licenciado en Derecho, egresado de la UNAM; primer Presidente originario de la Capital, la fecha del pronunciamiento fue realizada el 18 de noviembre de 1963 por Fidel Velásquez; es miembro de la masonería, en ese momento se le consideraba de clase media alta, tenía el cargo de Secretario de Gobernación antes de la designación en donde trabajo once años y anteriormente en el PRI siete años ininterrumpidos. Durante su campaña electoral visitó la Universidad Nicolaita de Morelia en donde guardo un minuto de silencio por los muertos en Tlatelolco, cuestión que irritó mucho a Díaz Ordaz y al sector militar en específico al General Marcelino García; años después visito la Ciudad Universitaria para inaugurar el ciclo escolar (tradicción que se había dejado por los últimos acontecimientos), en donde se le hizo un merecido recibimiento a su altura.

Heredo de su predecesor el conflicto originado por los malos procesos llevados a cabo en contra de los participantes en el conflicto estudiantil, por lo que ofreció la libertad de estos a cambio de su exilio, varios de estos aceptaron y se fueron a la República de Chile, una de las figuras más relevantes en negarse fue José Revueltas quien muriera en prisión.

Es recordado por su frase celebre "arriba y adelante" (Díaz Ordaz y otros preguntaban arriba y delante de quien, como, o si eso significaba que el sistema tal como se encontraba era malo), al igual que su actitud demencial y su empeño en repetir mentiras en cuanto a problemas graves se tratara y responder puntualmente las preguntas que no se le habían cuestionado. Durante su sexenio creo una gran cantidad de fideicomisos, algunos historiadores dicen que todo problema lo quería resolver a través de la figura del fideicomiso; tomaba decisiones populistas sin previo análisis o viabilidad por lo que el desarrollo social en realidad nunca tuvo una planeación o estrategia real, sino que sus decisiones eran tomadas al vapor, debido a esta falta de estrategia económica y social el peso se devaluó en casi un 90% (de 8.50 pesos por dólar, al termino de su periodo estaba a 70.80 pesos por dólar). Signo la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados como ejemplo de su deseo de desarrollo social. Creo la Secretaria de la Reforma Agraria y durante su administración se localizan los grandes y ricos yacimientos de petróleo en Campeche. Su aspiración al concluir esta etapa de su vida era la Dirección General de la

Organización de la Naciones Unidas, circunstancia que jamás sucedió; en cambio fue embajador de México ante la UNESCO.

José López Portillo (1976 –1982), igual que su predecesor perteneciente a la clase media alta, abogado, egresado de la UNAM, también originario del Distrito Federal y miembro de la masonería (coincidencia, o sería, que los 45 años de conocerse habrán influido); su destape fue efectuado por Gómez Villanueva Presidente de la Confederación Nacional de Campesinos el 22 de octubre de 1969; tenía el cargo de Secretario de Hacienda Y Crédito Público. En realidad tenía poco tiempo de haberse incorporado a la administración pública.

Es recordado como un hombre demasiado frívolo; que gran parte de su periodo presidencial afirmó: "que tendríamos que aprender a administrar la riqueza", esto debido al gran auge en los precios internacionales de barril de petróleo, pero que posteriormente los países desarrollados pero carentes del crudo realizaron ciertas maniobras tanto políticas, como económicas para desinflar los precios; es así como en el último año de su gobierno, en el informe presidencial ante la Cámara de Diputados llora al decir: "... ya nos saquearon, ya no nos volverán a saquear... defenderé el peso como a un perro", promesas que nunca cumplió.

Los acontecimientos más importantes durante el último año de su administración fue la celebración de la Convención Norte – Sur, realizada en Cancún y las primeras acciones encaminadas a la nacionalización de la Banca mexicana por medio de la publicación del Decreto de Nacionalización de la Banca Privada -el 2 de septiembre de 1982- y el Decreto de control de cambios; esta acción tan importante tuvo como acciones previas cambios a los artículos 28 y adiciones al 123 Constitucional.

Durante su sexenio la economía creció en un promedio de 6.2% anual; la inflación promedio anual fue de 32.7% y llegó a 98.9% en el último año de su mandato. El Producto Interno Bruto (PIB) per capita alcanza \$2,840.00 dólares en 1982.

Miguel de la Madrid Hurtado tenía 48 años al asumir sus funciones, originario de Colima, Colima; se rumora que fue el primer Presidente que no era miembro de la masonería; egresado de la UNAM como Licenciado en Derecho y obtuvo una maestría en la Universidad de Harvard; fue durante los 2 años anteriores Secretario de Programación y Presupuesto; su destape lo realizó el Presidente Nacional del Comité Ejecutivo del PRI el 25 de septiembre de 1981. Durante su campaña nombro a su Plataforma Política simplemente "Programa de Acción" dividiéndolo en 2 ejes: Reivindicaciones nacionales y Demandas de las bases o masas.

Durante su periodo (1982 – 1988) entre las cuestiones más relevantes que realizó fueron los diversos Pactos para la Estabilidad y el Crecimiento Económico controlaban los precios de diversos productos, esto con la finalidad de vigilar la inflación y evitar la devaluación que en esos momentos era constante, cuestión que en

términos económicos reales no se evito; realizó todas las gestiones necesarias para que México entrara al GATT; por lo que creemos que es él quien pone la piedra angular para la implantación del proyecto económico neoliberal en el país; un hecho de la naturaleza relevante fue el sismo de 1987 mismo que convirtió en ruinas a la ciudad de México y que consecuentemente se recibiera la ayuda humanitaria de muchos países.

En su sexenio la economía creció en un promedio de 0.2% anual; la inflación promedio anual fue de 86.7% pero llego a 159.2% en 1987. El Producto Interno Bruto (PIB) per capita alcanzo \$1,990.00 dólares en 1988.

En la próxima sucesión se complicaron las cosas al interior del PRI con la disidencia encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano combatiéndolo con artículos periodísticos encomendados a destacados políticos que tenían espacios en importantes publicaciones, entre ellos Augusto Gómez Villanueva de la revista "Siempre"; de la Madrid minimizó ese brote al interior del partido, y se concentro en el juego de la pasarela con su índice con los que en estricto orden alfabético son: Aguirre Velásquez Ramón, Bartlett Díaz Manuel, Del Mazo González Alfredo, García Ramírez Sergio, González Avelar Miguel y Salinas de Gortari Carlos.³⁰

Carlos Salinas de Gortari, economista egresado de la UNAM, con doctorado en Economía Política en la Universidad de Harvard, originario de México D. F., su familia desde hace varias décadas a pertenecido a la clase alta; estuvo durante 5 años al frente de la Secretaria de Programación y Presupuesto; su destape lo realizo Jorge de la Vega Presidente del Comité Ejecutivo del PRI, el 4 de octubre de 1987, su programa político durante su campaña se llamo "El reto" y el autor de su Pfan Nacional de Desarrollo es Ernesto Zedillo Ponce de León. Es en este tiempo en que se da la primera gran fractura del partido monolítico, con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (quien fuera su opositor electoral), Porfirio Muñoz Ledo y lo que se conoció como la corriente democrática del PRI. Inmediatamente se constituye el Frente Democrático Nacional aglutinándose el Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional, el Partido Popular Socialista, el Partido Mexicano Socialista, el Partido Revolucionario de los Trabajadores; y las siguientes organizaciones sociales: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, el Sindicato Nacional de Electricistas, el Sindicato de Costureras, el Consejo Estudiantil Universitario, parte de la Coordinadora Estudiantil Politécnica, entre otras. Al termino de las elecciones la mayor parte de estas agrupaciones conforman el Partido de la Revolución Democrática.

Durante los discursos en su campaña electoral enalteció los artículos 3, 4, 25, 26, 27, 28 y 123 Constitucionales y durante su sexenio los reformo a tal grado que modifico parte esencial del espíritu que guardaban.

Desde el proceso electoral Salinas de Gostari causo polemica ya que su triunfo fue fuertemente cuestionado con la "caida del sistema", lo que trajo como

³⁰CASTILLA RAMÍREZ Manuel, "El dedazo metaconstitucional. Antecedentes de la sucesión del 2000", Pág. 10-A, Excelsior número 30,046 de 10 de noviembre de 1999, México, D.F.

consecuencia la exigencia de varios sectores de recontar nuevamente todas las urnas, mismas que se concentraban en la Cámara de Diputados y que poco tiempo después se incendiaran. Al principio de su sexenio continuo con el Pacto Económico creado por el Licenciado Miguel de la Madrid; privatizo la Banca y Telefonos de Mexico, entre otras empresas; termino de negociar en 1993 la deuda externa que era de 100 mil millones de dólares a 60 mil millones de dolares; desde entonces se mantiene una relación estrecha con el Director del Fondo Monetario Internacional Michel Camdessus.

Al inicio de su periodo puso especial énfasis en las negociaciones de México con los diferentes países que se encuentran dentro del GATT, pero al mismo tiempo realizo todo lo necesario para signar junto con Estados Unidos de Norte America y Canada el Tratado de Libre Comercio que entro en vigor el 1 de enero de 1994, mismo día en que se levanto en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, tomando en esa madrugada varios municipios del Estado de Chiapas y declarando la guerra al ejército y gobierno mexicano, el primer interlocutor entre ambas partes fue el ex - regente Manuel Camacho Solís, quien meses antes esperaba ser apoyado por el Presidente, para ser el candidato oficial de su partido, cuestión que no fue así y que generará un aspecto negativo (que degeneraría años después en otra fractura del partido y uno nuevo el Partido de Centro Democrático), quien recibió dicho apoyo fue Luis Donaldo Colosio Murrieta, que fue asesinado en Lomas Taurinas, Tijuana el 23 de marzo de 1994 y que fue relevado por su director de campaña electoral.

También en este lapso surge otro grupo armado el Ejército Popular Revolucionario. En enero de 1994 conjuntamente con su Secretario de Hacienda Y Crédito Público anunciaron que la reserva de la nación contaba con 24 mil millones de dólares.

Su mayor aspiración casi al término de su mandato era la Dirección General de la Organización Mundial de Comercio en la que también logro suscribir a México a pesar de la Balanza de Pagos que en esos momentos teníamos, con lo que conjuntamente con el TLC anunció la entrada de México en el primer mundo como país desarrollado, esto se vino a bajo con la existencia de la guerrilla y el rompimiento del mito de la paz social que imperaba en México.

En 1988 la deuda externa era de \$81,003.2 millones de dólares Durante su administración la economía creció en un promedio de 3.7% anual; la inflación promedio anual fue de 15.9%. El Producto Interno Bruto (PIB) per capita en 1994 alcanza \$4,180.00 dólares.

Ernesto Zedillo Ponce de León, economista egresado del Instituto Politécnico Nacional; una semana después del asesinato de su jefe de campaña toma protesta como candidato oficial del PRI el 29 de marzo de 1994 (por lo que se asegura entro de carambola); quien realiza este segundo destape es Fernando Ortiz Arana Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido; anteriormente se encontraba al frente de la Secretaría de Educación Pública.

Al poco tiempo de haber protestado su cargo, se encuentra con el error del 22 de diciembre de 1994, consistente en la elevación del dólar frente al peso, por lo que este último tuvo que entrar a la banda de flotación; 3 días después el gobierno sale de la banca cambiaría con 4 mil millones de dólares en la cuenta corriente (¿qué habrá sido de los 20 mil millones de dólares restantes? –ver 2 párrafos arriba-). Signo Acuerdo bilateral de Libre Comercio con Chile, Venezuela y otros países centro y sudamericanos.

A pesar de haber ofrecido la amnistía a todos los integrantes del E. Z. L. N. el 10 de febrero de 1995 la Procuraduría General de la República da a conocer los nombres de varios integrantes de este grupo armado, girando ordenes de aprehensión. Después de un tiempo se integra la Comisión Nacional de Concordia y Pacificación (COCOPA) encargada de entablar el dialogo con la guerrilla de donde surgen los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, mismos que se ha negado a sancionar el Ejecutivo, pero ¿es una contradicción formar una comisión para el dialogo y después desconocerla?, puesto que es absurdo suponer que esta comisión no informará en todo momento de la situación de las negociaciones.

Debido a todos los grandes y graves acontecimientos que se dieron en años anteriores, desde 1994 en materia electoral se dio una apertura democrática que dudo mucho que el ejecutivo federal se diera cuenta de su verdadera magnitud, considero que lo hizo con el afán de apaciguar el mal tiempo político, social y económico que se vivía en el país, es así como entran en vigor el 22 de agosto de 1996 las reformas constitucionales de los artículos 41 y 122, los cuales delimitan las bases de cómo el "pueblo ejercerá su soberanía", así como le dio una verdadera reestructuración al gobierno del Distrito Federal, pero no sólo por el cambio en el marco jurídico sino también por que con este fue la formula por la cual es posible que un partido de oposición gobernara la ciudad más importante del país a partir de 1997.

En noviembre de 1999 realizo un acuerdo comercial con la Unión Europea. Para garantizar el cambio de gobierno en el año 2000, se integra el Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000, el llamado "blindaje económico" a fin de liquidar vencimientos de deuda externa con créditos nuevos y evitar el uso del ahorro interno.

En junio de 1999 Amnistía Internacional entrego a Ernesto Zedillo Ponce un informe detallado respecto de las violaciones de los derechos humanos en México.

En noviembre de ese mismo año sucede algo innovador al interior del partido oficial "impulsado por el Presidente" las elecciones primarias o internas entre los militantes del PRI para así definir quien sería su próximo candidato oficial a la Presidencia resultando vencedor Francisco Labastida Ochoa dejando en el camino a Roberto Madrazo Pintado (Gobernador de Tabasco), Roque Villanueva y Manuel Barlett.

En los últimos días de enero del año 2000 el ejecutivo federal realizó una gira por Davos Suiza en donde:

"Los saldos amargos de una gira. En sólo 6 días de gira internacional, el presidente Ernesto Zedillo sorprendió a México y al Mundo: Calificó al diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional como un incidente de la historia y subestimó con ello los esfuerzos de años por encontrar la paz en Chiapas. Defensor a ultranza del libre mercado, arremetió contra los "globalifóbicos" y deambuló en Davos al margen de las reflexiones sobre las consecuencias sociales mundial. Descalificó, luego, los informes internacionales sobre violaciones a los derechos humanos en México. Y asumió el compromiso de cooperar con el gobierno español en su lucha contra el terrorismo, en el marco del apoyo que Madrid brinda a México para implementar el acuerdo comercial con Europa. El presidente Zedillo finalizó su gira internacional el 1 de febrero, pero sus declaraciones dejaron un saldo que el país y él mismo apenas comienzan a pagar."³¹

Por lo anterior los comentarios no esperaron: desde un José Saramago indignado: "el incidente histórico, nada afortunado para México, será el presidente Zedillo"; para la prensa internacional: "El conflicto en Chiapas 'asunto menor' que atrae a todo el mundo". María de los Angeles Pozas, quien estudio durante 10 años los efectos de la apertura económica y que concluyo en su tesis doctoral:

En Davos, el país irreal del Presidente... Hace una lectura de la situación del país que se basa en indicadores macroeconómicos, por consiguiente, con muy poca sensibilidad hacia las condiciones reales de la población... hablo de los migrantes del sur de México, que han encontrado trabajo en las enormes plantas maquiladoras de las ciudades norteamericanas, arrojo a los críticos una palabra horrible (globalifóbicos).

Pablo Latapí Sartre fue más conciso: "Mostró nuevamente su desprecio a cuantos no piensan como él respecto de la globalización económica, los "globalifóbicos" que "por pereza intelectual" son incapaces por comprender sus beneficios, desdeñó también -a quienes trabajan en las ONG, "auto nombrados" para hablar en nombre de los pobres; desprecio a los insurgentes zapatistas porque "esos señores no tienen ni un gramo de buena fe", y declaró que el diálogo con ellos es sólo "un incidente" y "una parte muy menor de la solución del conflicto"; además se vanaglorió de que el 9 de febrero de 1995 (conocido por muchos como el día de la traición de Zedillo) amenazó al EZLN con la represión, lo cual "me funcionó muy bien", pues logro que se sentaran a dialogar."³²

³¹ SANJUANA MARTINEZ, "Los saldos amargos de la gira de Zedillo por Europa", Proceso número 1214, 6 de febrero de 2000, Pág. 20, México D.F.

³² JAQUEZ Antonio, "La experta María de los Angeles considera aberrantes las declaraciones de Zedillo sobre la globalización", Proceso número 1214, 6 de febrero de 2000, Pág. 23, México, D.F.

El 25 de abril del 2000 los Diputados federales aprobaron el proyecto de iniciativa de ley para regularizar los millones de vehiculos de modelo anterior a 1993 ilegales que circulan por el país, quedando excluidos los de lujo, convertibles y deportivos, el Ejecutivo no se quedaria callado ante esta afrenta, por lo que respondió "hoy van a legalizar los diputados el contrabando, mañana ¿qué van a legalizar? ¿el secuestro, el salto a los bancos o que otros delitos?... esto es demagogia pura, es engañar a la gente..."³³ El fiel de la balanza en esta batalla la representa la Camara de Senadores, pues son ellos como Camara revisora los que la aprobaran o rechazaran, en cuyo caso volveria a la Camara de origen (de diputados).

Podemos resumir este periodo en la perpetuación del programa político neoliberal, pero existiendo 5 años de desgobierno, en donde su única estrategia es dejar morir de inanición o dejar que se pudran los problemas, sin tomar en cuenta la relevancia que estos tengan para el desarrollo de México y como simples ejemplos tenemos: la guerra en Chiapas, el Fobaproa ahora Impab, el problema barzonista y la huelga estudiantil de 1999 en la UNAM a rayado en la intolerancia, y el autoritarismo.

Haciendo un recuento de este breve análisis de la historia podemos percatarnos -como lo hace Francisco Piñón G.- "cuatro Presidentes que gobernaron el México independiente suman ellos solos 58 años de los 90 que integran la totalidad"³⁴, y que los 2 primeros Presidentes después de la revolución mexicana tuvieron que ser asesinados (Carranza y Obregón) por sus sucesores y otros más fueron exiliados o sutilmente enviados al extranjero para que el Presidente en turno gobernara (Plutarco Elías Calles, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce); o simplemente alejados de la política, Adolfo López Mateos después de la Presidencia se hizo cargo del Comité de los Juegos Olímpicos y Miguel de la Madrid Hurtado a estado durante varios años al frente del Fondo de Cultura Económica.

Lo cierto es que a varios de los anteriores les queda como anillo al dedo aquello de "es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja, que un político honrado sea funcionario"; ya que los políticos mexicanos han enseñado al mundo otra manera de acumulación rápida de capital: un puesto importante en el Gobierno. La riqueza de los Presidentes, amasada en los sexenios respectivos, se torna leyenda, fantasía popular, materia de chiste político.³⁵

La figura del Presidente ha sido tan importante en toda la vida de nuestro país, desde antes de su formación como tal, aún cuando esta figura no es exclusiva del sistema político mexicano, es él único sistema que lo ha desarrollado con diversos tópicos, esto se refleja así: recientemente "de un total de más de dos centenares de personajes del siglo XX, el Diccionario de Biografías políticas editada por la Universidad

³³ PEREZ SIVA Ciro, "Bloqueo en San Lázaro detiene el caso del ex regente. La protesta impidió la sesión ordinaria en la Cámara de Diputados", sección política, Pág. 12, La Jornada número 5,602 de 7 de abril del 2000 encabezados.

³⁴ PIÑÓN Francisco, "Presidencialismo Estructura de poder en crisis", Editorial Plaza y Valdés, México 1995 Pág. 48.

³⁵ PIÑÓN Francisco, Op. Cit Pág. 32.

de Oxford sólo toma en cuenta a tres mexicanos: Carlos Salinas de Gortari, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata.³⁶

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MEXICO INDEPENDIENTE

A. Centralismo y federalismo en México independiente.

1. Centralismo.

Al consumarse la Independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato, que como era lógico después de más de 3 siglos de conquista siguieron tomando el modelo Central como su forma de gobierno.

Al comienzo de nuestra vida como país independiente y por las circunstancias que nos rodeaban se adoptó la Constitución de Cádiz como propia, por un breve lapso (hasta 1824) pero en la vía de los hechos, por falta de aplicación a la misma fuimos como en nuestro pasado inmediato centralistas.

Con la coronación de Agustín I (Iturbide); la reunión de las Cortes de Catedral (llamadas así porque fue precisamente la Catedral Metropolitana el lugar donde los diputados eligieron para reunirse) que tenían como objetivo la realización de nuestra primera Constitución como país independiente fue retrasada día a día. Estas al ver el verdadero objetivo ambicioso de Agustín Iturbide, lo convirtieron en blanco de críticas congresionales, mismas que respondió el Emperador con la aprehensión de algunos diputados y la disolución del Congreso "que para salvar las apariencias fue reemplazado por una junta instituyente"³⁷.

A la caída del Imperio y reinstalado el Constituyente, varias provincias exigieron la implantación del sistema federal con la amenaza de una disgregación en donde quien da el primer paso fue:

"Guadalajara, se había apresurado a proclamar su plena autonomía, en lo concerniente a su régimen interior... Algunas otras provincias: Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro, México, secundaron de inmediato la auto declaración de la de Guadalajara, de 16 de junio de 1823; y así antes de entrar de lleno al año de 1824, nos encontramos, no sólo fáctica, sino jurídicamente, con una serie de gobiernos independientes, que 'no

³⁶ HIDALGO Jorge Arturo, "Mexicanos del siglo XX, Diccionario de Biografías Políticas de la Universidad de Oxford, Inglaterra", Primera plana y pagina 8-A, Reforma número 1812, Jueves 26 de noviembre de 1998.

³⁷ SAYEG HELÚ Jorge, "Instituciones de derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 1ª edición, México 1987, Pág. 71.

reconocerá (n) relación con otros Estados distinta a la hermandad y confederación."³⁸

Ante estos acontecimientos otro historiador nos narra:

"El 12 de junio de 1823 el Congreso emitió lo que se llama en nuestra historia constitucional con el nombre de 'voto de Congreso', por lo cual para calmar a las provincias rebeldes, se declaró que 'el gobierno puede decir a las provincias estar el voto de su Soberanía por el sistema de República Federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para un nuevo congreso que constituya a la nación'. En efecto, desde el 21 de mayo de ese mismo año, el Congreso había resuelto convocar a un segundo Constituyente para que expidiera la Constitución que el primero no había podido formular. Cinco días después del voto del Congreso, éste expidió convocatoria para las elecciones del nuevo Congreso, y en ella se enumeraban veintitrés provincias, que serían las que eligieran a sus representantes."³⁹

Con las leyes constitucionales de 1836 o 'Siete Leyes' encontramos el periodo centralista en su mejor momento; ya que forma un gobierno sumamente radical: los gobernadores estarían sujetos al poder central; suprime las legislaturas de los Estados convirtiéndolas en departamentos; la totalidad de lo recaudado vía impuestos quedaba a disposición del gobierno central. El periodo Presidencial lo señala de 8 años y crea al cuarto poder Conservador con fines de vigilancia de los otros 3 poderes en cumplimiento de la Constitución.

Con el propósito de entender mejor lo que fueron las leyes de 1836 se pueden resumir así: "La primera Ley, integrada por 15 artículos, definían los conceptos de la nacionalidad y la ciudadanía, se dio a conocer a mediados de diciembre de 1815. La Segunda Ley, referente al Supremo Poder Conservador, se componía de 23 artículos y se aprobó en abril de 1836. La tercera de las restantes, aprobadas en diciembre de ese mismo año, especificaba lo relativo al Poder Legislativo, su composición y la formación de leyes, a lo largo de 58 artículos. La Cuarta Ley, en sus 34 artículos establecía el Poder Ejecutivo individual, fijaba los requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la República y prorrogaba el mandato de 4 a 8 años. La Quinta Ley, integrada por 51 artículos, instituía el poder judicial, al que integraba con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda. La Sexta Ley, con 31 artículos, transformaba a los Estados en Departamentos, con Gobernadores nombrados por el gobierno central y juntas locales de 5 miembros que servirían de consejeras al mandatario departamental. Finalmente, La Séptima Ley, con 6 artículos, contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las leyes

³⁸ SAYEG HELÚ Jorge, Op. Cit. Pág.. 73 y 74

³⁹ TENA RAMÍREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 24ª edición, Editorial Porrúa, México 1990. Pág. 109

anteriores, las que –señalaba– no podrían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.”⁴⁰

Fueron varias las figuras que se rebelaron a esta situación entre las más importantes encontramos en 1840 la que dirigió Valentín Gómez Farías y aún cuando en 1841 el General Mariano Paredes logró derrocar a Anastasio Bustamante (presidente por obra del Congreso, que destituyó a Vicente Guerrero ascendiendo así al vicepresidente); posteriormente se convocó en 1842 a un Congreso Constituyente ante el cual se presentaron 3 proyectos diferentes: uno central; otro liberal y el tercero quiso ser el punto medio tratando de integrar aspectos de ambas posiciones; pero estos “no fueron del agrado del ejecutivo –según nos cuenta el Doctor Jorge Carpizo– por sus tintes liberales, y decidió disolver la asamblea constituyente; entonces se designó una junta de notables que expidió las bases de organización política de la república mexicana de 1843, cuya estructura centralistas fue más aguda que la de 1836”⁴¹

La posición centralista lideró hasta que en 1856 en el Congreso Constituyente ganó la postura liberal del federalismo, pero debido a la invasión francesa, las constantes revueltas y el segundo imperio llevaron a la Constitución de 1857 fue letra muerta, cuando se da el triunfo de la república la Constitución es restablecida; pero al subir el General Díaz a la silla presidencial fue un documento sin vigencia, ni respeto.

2. Federalismo.

Para el politólogo Francisco Piñón nuestro federalismo ya tenía en la organización político social del antiguo México, un vago periodo ilustre antecesor: la Triple Alianza (azteca – acolhua – tepaneca), que agrupaban numerosos señoríos, casi verdaderas provincias federadas, en este contexto el calpulli es el antecedente remoto del régimen municipal.

En cambio para Servando y Teresa de Mier, con la Federación “todo se volvería disputas y divisiones. ” “Federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos (los norteamericanos) procuraron remediar con esa federación.”⁴² Pero en el Congreso Constituyente de 1823 los federalistas entre los que destaca Miguel Ramos Arizpe, fueron mayoría lo que les permitió votar el Acta Constitutiva Provisional o de la Federación, que establecía la forma de gobierno federal en lo que se dictaba la Constitución.

La primera Constitución del México independiente (1824) es Federal, consta de siete títulos subdivididos en secciones y de 171 artículos, “divide a México en 19

⁴⁰ CALZADA PADRON Feliciano, Op. Cit. Pág. 77 y 78

⁴¹ CARPIZO Jorge, “Estudios Constitucionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1990. Pág. 91 y 92

⁴² PIÑÓN Francisco, Op. Cit. Pág. 41.

estados y 5 territorios. Faculto a cada Estado para elegir Gobernador y Asambleas Legislativas Propias... Se adopto entonces un sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal. La división de poderes se hacia de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y federal. El Ejecutivo se deposita en una sola persona, el Presidente de la República, al tiempo que se instituía el cargo de vicepresidente; el poder legislativo estaba compuesto por 2 cámaras – diputados y senadores-; y el judicial se atribuía a la Suprema Corte de Justicia. La intolerancia religiosa se mantenía inalterada al reafirmar que la religión católica, apostólica y romana sería la oficial y se prohibía cualquier otra, al tiempo que se decretaba la libertad de imprenta y de palabra. La ciudad de México fue declarada sede de los poderes de la Unión, y denominada Distrito Federal. Se fijaba un periodo de 4 años para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República ...⁴³

Nuestra primera Constitución (como México Independiente) de 1824 tuvo como uno de sus principios fundamentales el sistema Federal que fue introducido por el Acta Constitutiva, pero las constantes intrigas políticas y luchas de poder entre liberales y conservadores llevaron a estos últimos a modificar este sistema, nuevamente por el Central 12 años después, y que traería funestas consecuencias para nuestro país todavía dolorosas y palpables como heridas afeijas.

Después del fracaso centralista acabado de padecer con las Siete Leyes, se confirma la forma federal como la más conveniente a nuestras instituciones; se establece en consecuencia, dos ordenes de gobierno: general y local, según se trate de los gobiernos propios de cada una de las entidades federativas o del gobierno único de la República entera; las entidades expresas lo son para la federación, reservándose a los Estados las demás facultades. Veinticuatro Estados y un territorio - Baja California - constituyen las partes integrantes de la Federación, haciendo notar que Nuevo León y Coahuila integraban entonces un sólo estado con dicho nombre y que en lugar de Distrito Federal se establecía el Estado del Valle de México, condicionado, empero, al traslado de los poderes a otro lugar.

Y como consecuencias funestas del Centralismo, se regreso al sistema Federal en 1846, pero casi inmediatamente con el asenso del General Antonio López de Santa Ana al Ejecutivo, su dictadura volvió a centralizar todo en su propia persona, desconociendo la forma federal y las máximas que la Constitución del momento contenía, pues como observamos en su discurso del 10 de junio de 1842 ante el Congreso Constituyente afirmo con vehemencia "Yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de Estados independientes y soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina", además de hacerse llamar por decreto de 16 de diciembre de 1853 Alteza Serenísima, y de dotarse de otras características absolutistas y monárquicas.

No es sino hasta la Constitución de 1857, donde nuevamente se inserta la formula del federalismo, daba una división geopolítica del país (señalando cada estado); estableció un gobierno de carácter republicano, representativo, federal y

⁴³ CALZADA PADRON Feliciano, Op. Cit. Pág. 71

dividido en 3 poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; se destacó la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder ejecutivo, tanto de la Unión como de los estados; pero desde sus inicios tuvo fuertes oposiciones, el mismo Presidente de la República Ignacio Comonfort junto con grupos católicos encabezó su desconocimiento, disolvió la Cámara de Diputados y encarceló a los personajes más representativos de la corriente liberal incluido el ministro de Gobernación y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (Benito Juárez) lo que llevo a la Guerra de Tres años o Guerra de Reformas; las luchas internas, las amenazas de potencias extranjeras, el segundo Imperio y otras causas no permitieron una verdadera aplicación, aunado a que dicha Constitución siempre estuvo divorciada con la realidad del México de siglo XIX.

Todo lo anterior puso en entre dicho nuestro sistema Federal, mismo que ha sido punto de diversas criticas, aun con todos los obstáculos, antipartidarios y desprestigio la Constitución de 1917 la ha acogido en varios de sus artículos, pero muy especialmente en sus artículos 40 y 41 que dice:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

*Artículo 41. El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."*⁴⁴

Aún cuando el sistema federal esta presente en varios de los artículos de nuestra Constitución vigente, el Constituyente quiso dejar artículo expreso al respecto, el 124 "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados."⁴⁵

Para muchos estudiosos del derecho, es en él artículo anteriormente señalado, donde radica nuestro "mal federalismo"; ya que los poderes federales no han respetado su letra, buscado las formas, los caminos, las maneras de darle vuelta; a manera que las mayores facultades y atribuciones recaigan en sus esferas, dejando sólo lo que no desean a las entidades federativas.

Aún cuando hoy en día diversos autores defienden diferentes posturas respecto de esta decisión política fundamental, en donde la idea de que simplemente se copió al sistema norteamericano, por estar este en boga, me parece que dejan de

⁴⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Compila IV).

⁴⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Compila IV).

lado toda una serie de consideraciones históricas (algunas explicadas brevemente en las anteriores líneas) y que solo responden a un simplismo y falta de seriedad a la verdadera investigación. Creemos que las palabras del Licenciado Felipe Tena Ramírez son muy acertadas: "Consideramos por nuestra parte que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos de América, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios como México. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica Constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se mide conforme a las necesidades de Norteamérica sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo... Entendemos entonces que México tenía necesidades propias que satisfizo con un federalismo adecuado a su historia y perspectiva más no intentar una simple copia del sistema norteamericano... A la luz de las ideas expuestas conviene examinar las necesidades políticas, económicas y sociales que presidieron a la aparición y el recorrido del federalismo mexicano... En 1822 el primer Constituyente celebran un pacto con las provincias del virreinato... (Iturbide disuelve el primer Constituyente; esto hace que a su caída las provincias exigían el sistema Federal aún con amenazas de segregación... esto se resolvió con la convocatoria del segundo Congreso el cual en 1824 expidió el Acta Constitutiva, cuyo artículo 5 estableció la forma federal y en el 7 enumero los Estados de la federación ante esto Felipe Tena Ramírez dice: En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendro a ios Estados"⁴⁶

B. El ejecutivo federal a la luz en las constituciones mexicanas

1. Constitución de 1824.

Su artículo 74 señala que el supremo poder ejecutivo de la federación se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 110 enumera sus principales facultades, como contraparte se encuentra el artículo 112 que enumera las restricciones a estas facultades; encontramos bajo su mando inmediato a los secretarios de Estado. En el artículo 75 se creó la vicepresidencia (imitando extra lógicamente a la Carta Norteamericana)⁴⁷ como función autónoma, pues el que obtenía mayor suma de votos era el Presidente y quien le seguía en votación, el Vicepresidente, quien lo supliría "en caso de imposibilidad física o moral en todas sus facultades y prerrogativas"; también fungía como Presidente del Consejo de Gobierno (lo que hoy conocemos como la Comisión permanente del Congreso) entre sus principales facultades se encontraba: velar sobre la observancia de la Constitución, Acta Constitutiva, hacer al Presidente las observaciones para su mejor cumplimiento y acordar por sí o a propuesta del Presidente, convocar al congreso a sesiones extraordinarias.

El sistema no tenía nada de recomendable, ya que el Jefe de la nación tenía frente, como sucesor inmediato, a su contrincante de la contienda electoral en donde

⁴⁶ TENA RAMIREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Pág. 108-110

⁴⁷ BURGOA Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit. Pág. 749.

el segundo había sido derrotado en las urnas por el primero, afrenta que no olvidaban por lo que se volvían centro de intrigas para suplantar al Presidente, para suplirlo por una imposibilidad **moral** que siendo esto tan subjetivo de demostrar se prestaba fácilmente a encuadrar algunas conductas.

A este sistema diversos juristas le han imputado antidemocrática, ya que por un hecho ajeno a la voluntad del electorado, aún cuando fuese por causa fortuita, la administración total de la nación pasaba a las manos de la persona por la que la mayoría de los pobladores habían votado en contra.

Lo que se intento en realidad fue una relación de pesos y contrapesos que llevaran a cabo entre el poder ejecutivo y el legislativo, son diversas las opiniones en este escenario, ya que para algunos historiadores el ejecutivo fue quien gano la carrera implementándose un sistema presidencial constituyéndose en un centro de poder debido a las amplias facultades que tenia; sin embargo para otros dejó en el Congreso una autoridad sin limites, y para otros simplemente siguió los ejes establecidos en la Constitución de Cádiz.

"La Constitución de 1836 no adopto el sistema de Vicepresidencia, sino que el nombramiento del Presidente interino debía hacerlo el Senado, a propuesta en terna de la Cámara de Diputados (cuarta ley artículo 11)."⁴⁸

2. Constitución de 1857.

En su artículo 79 da la facultad al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de reemplazar al Presidente en sus faltas temporales, así como en la absoluta mientras el Congreso de la Unión convocara a elecciones para Presidente.

Este sistema también adolecía de grandes males (aunque diferentes que el impuesto por la Constitución de 1824); ya que en cierta forma se encontraban ligados 2 poderes federales (Ejecutivo y Judicial) perdiendo cierta independencia el Ejecutivo. En si la Vicepresidencia entrañaba pugnas de poder político, que llevaban a maquinaciones de toda índole. El licenciado Tena Ramírez en su libro Derecho Constitucional Mexicano cita tres ejemplos de esta situación "bajo la vigencia de este sistema, en que por ambicionar el puesto, el presidente de la Corte se enfrentó al de la República: el de Juárez contra Conmofort, el de González Ortega contra Juárez y el de Iglesias contra Lerdo de Tejada."

Ignacio Vallarta -nos sigue relatando el licenciado Tena Ramírez- comprendió los inconvenientes del sistema, y, a pesar de ser presidente de la Corte, propuso y obtuvo la separación absoluta de las funciones de vicepresidente de la República y de presidente de la Corte. En la iniciativa de 2 de junio de 1877 de que fue autor el eminente jurista, se exponían certeramente los defectos del procedimiento entonces en vigor.

⁴⁸TENA RAMÍREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Op. Cit. Pág. 451.

3. Constitución de 1917.

"La Convocatoria para la realización del Congreso fue lanzada en septiembre de 1916, que ponía como condición para ser elegible para el Congreso Constituyente a reunirse en Querétaro dos meses después, la de aprobar el Plan de Guadalupe... por lo que sólo estuvieron presentes y sólo tuvieron voz y voto la fracción triunfadora ... ya que habían sido eliminados en el campo de batalla hombres y tendencias a quienes no se les pudo quitar la palabra en la Convención de Aguascalientes de 1914... El Congreso Constituyente se inauguró en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916."

La Constitución de 1917 mantuvo el artículo 39 de la de 1857, que establece que "el pueblo tienen en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno".

Al margen; es preciso comentar que después de sancionada la Constitución el 5 de febrero de 1917 se hicieron elecciones el 11 de marzo para el Congreso y para Presidente de la República, estas elecciones se efectuaron en todos los estados, menos en Morelos, donde aún los constitucionalistas no habían podido derrocar a las fuerzas zapatas.

El sistema que impone esta Constitución y todavía vigente, es el único que ha desvinculado en absoluto la sucesión presidencial de cualquiera de los otros dos poderes federales.

También encontramos 3 denominaciones diferentes que encuadran situaciones diferentes: Presidente interino, Presidente sustituto y Presidente provisional (artículos 84 y 85). Estas mismas figuras han servido para cerrar el círculo y tratar de evitar la repetición de nuestro pasado devastador "la reelección".

Toda vez que en su artículo 83 segunda parte dice a la letra: "El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto"

C. Las constituciones del México independiente y la teoría de la división de los poderes.

Durante la historia de los gobiernos, de la mayoría de las civilizaciones, se han podido diferenciar 3 partes meridianamente distinguibles, y que conocemos como las funciones estatales, en la antigüedad Aristóteles había dividido las funciones del Estado, pero atendiendo, más que nada, a un criterio de lógica división de trabajo; no es sino hasta la era moderna y muy concretamente los siglos XVII y XVIII donde

dados los momentos y acontecimientos históricos que se vivían en la mayor parte de Europa, es donde surgen corrientes de pensamiento que hablaban que la Soberanía residía en el pueblo y no en el rey; y de ese pensamiento surgieron diversas corrientes con nuevas propuestas sobre el buen gobierno (John Locke en su *Ensayo del Gobierno Civil*; Juan Jacobo Rousseau en su *Contrato Social* y el Varón de Montesquieu con su *Teoría de la División de los Poderes*).

Estas ideas no tardaron en llegar (aunque tarde) a México y plasmarse en nuestras leyes supremas gracias al pensamiento, estudio y análisis de los Constituyentes que participaron en las mismas y que sabían que una verdadera aplicación de esta división impediría una preeminencia en la esfera de atribuciones y facultades de un poder sobre los otros dos (aun cuando varios de nuestros gobernantes han sabido ingeniárselas para no respetar este límite).

Sobre este respecto en México nos habla el Licenciado Burgoa: "El principio o separación de poderes, característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las Constituciones Mexicanas, circunstancia que era natural y lógica consecuencia de los dos primordiales corrientes jurídico-políticas que informaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo: la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la Unión norteamericana. Si en lo tocante a la idea de Soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau en la mente de los creadores y estructuradores del Estado Mexicano, Montesquieu, por su parte, ejerció indiscutible influencia sobre ellos, y fue así como desde la Constitución de Apatzingán el consabido principio de sus artículos 11 y 12 que establecen respectivamente 'Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de hacerlas aplicar en los casos particulares' y que 'Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial ni por una sola persona, ni por una sola corporación.'⁴⁹

...fue adoptado por la Constitución federalista de 1824, así como por el régimen centralista en sus dos modalidades: tanto por las '7 leyes' de 1836, que introduciendo aquel funesto y supremo poder conservador, dividían al poder en cuatro, cuanto por las 'Bases Orgánicas de 1843'; lo recogería más adelante la constitución de 1857, y sería sancionado finalmente por nuestra vigente Carta de 1917.⁵⁰

En 1836 sucedió algo inusual: "se le agrego un 'cuarto poder', *El Supremo poder Conservador*, definido como un árbitro para evitar, según la segunda ley constitucional que alguno de los tres 'pudiera traspasar los límites de sus atribuciones'... dicho 'poder partidista no era más que una patraña de los conservadores para pasar por encima de la misma Constitución, ya que se atribuían la facultad de calificar o descalificar un acto de los 'tres poderes' legítimamente

⁴⁹BURGOA Ignacio, "Derecho Constitucional". Op. Cit. Pág. 663

⁵⁰SAYEG HELÚ Jorge, Op. Cit., Pág. 235.

constituidos, históricamente, pero que en tales circunstancias salían del mismo orden constitucional, dadas las circunstancias políticas que atravesaba el país, de la arbitraria sustitución del régimen federal por el centralista, como por la naturaleza del mismo régimen instaurado"⁵¹

Durante la Constitución de 1857, también se dividió el Supremo poder para su función en 3 pero siendo notable "...al respecto que el Legislativo apareció depositado en una sola cámara: la de Diputados, porque se estimaba que eran estos los verdaderos representantes del pueblo. Consecuentemente se suprime la de Senadores que, como resabio del infortunado centralismo, había llegado a constituir una institución de tinte marcadamente aristocrático y profundamente antidemocrático. La Cámara de Diputados se integraba, así, con un cuerpo más numeroso de miembros, pues se consideró también que el 'pueblo encuentra garantías en el mayor número de mandatarios' (Ignacio Ramírez en la sesión del 17 de diciembre de 1856) y de esta suerte se fijaba que la base de la elección sería de 1 por cada 40,000 habitantes. El Ejecutivo federal se depositaba en un Presidente de la República que duraría en su encargo cuatro años pudiendo ser substituido, en sus faltas temporales, y aún en la absoluta, por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Y en ésta, integrada por 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, 1 fiscal y 1 procurador, quedaba depositado el poder Judicial Federal, que complementaban, asimismo los tribunales de circuito y de distrito correspondientes."⁵²

Actualmente nuestra Carta Magna vigente consagra este principio en el artículo 49 que a la letra dice:

"El Supremo Poder de la Federación **se divide, para su ejercicio** (*no hay 3 poderes, sólo uno*)⁵³ en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades para legislar."⁵⁴

Esto se refleja en cada entidad federativa que compone el país, es decir, la división de poderes locales, en donde igualmente se realiza con la finalidad de un mejor ejercicio de los mismos; es así como encontramos un gobernador lo que es el equiparable al Presidente; el Congreso estatal que se encarga de dictar las leyes locales o que corresponden a los Estados y un Tribunal Superior de Justicia de la entidad en donde únicamente conocerá los asuntos que por territorialidad o competencia correspondan.

⁵¹ CALZADA PADRON Feliciano, Op. Cit., Pág. 193 y 194

⁵² SAYEG HELÚ Jorge, Op Cit. Pág. 113

⁵³ El subrayado es mío.

⁵⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Compila IV)

CAPITULO SEGUNDO EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MEXICO

I. ¿POR QUE NOS ESTRUCTURAMOS COMO UN SISTEMA PRESIDENCIAL?

Es importante en este tema, señalar el pensamiento de algunos tratadistas respecto de el origen del Sistema Presidencialista, en el libro del Licenciado Feliciano Calzada Padrón acota de la siguiente forma:

"...dentro del régimen republicano encarna la separación de poderes, y cuya más clara expresión la representa el sistema estadounidense, el politólogo francés Maurice Duverger señala: "...el régimen presidencial fue inventado por los colonos de Estados Unidos a imagen y semejanza del gobierno de la metrópoli británica del siglo XVIII, que precisamente era la monarquía limitada".

Particularmente en México el sistema Presidencial se crea en 1824, más no como una tradición, sino como la experimentación del mismo en la búsqueda del fortalecimiento democrático de la joven nación. "De aquel entonces a nuestros días -anota Carpizo-, el sistema Presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con las reformas constitucionales y las costumbres, se ha conformado un régimen de características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la Constitución estadounidense de 1787 y la Constitución Española de 1812"

Por su parte, Daniel Moreno sostiene: "En el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se encuentra en estados unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en una buena parte de la

forma en que se estableció, siguiendo a Montesquieu la separación de poderes (...) el sistema norteamericano, imitado en Iberoamérica...⁵⁵

La mayoría de los tratadistas coinciden en que el sistema Presidencial lo exportamos de los vecinos del norte, situación que requiere de un estudio minucioso y amplio. Mi desacuerdo se encuentra en que el gobierno recién creado por las 13 colonias no tenía el mismo escenario; no venía de 300 años de colonización y esclavitud; tampoco por supuesto tuvieron una riqueza histórica en cuanto a sus antepasados, es decir, no tenían una misma identidad pues venían de distintas partes de Europa. Si bien, sí se tuvo gran influencia de los vecinos del norte, también son de gran relevancia las circunstancias que rodearon al México recién independizado, las que se dilucidaron en necesidades mismas que hicieron que se adoptara dicho sistema; la influencia que se virtió durante los siglos de la colonización se vio materializada en las costumbres que se infiltró la nueva organización.

El Sistema Presidencial se introduce desde la primera Constitución del México independiente; aún cuando en los hechos, como vimos en el capítulo primero de este análisis desde la época prehispánica existe un gobierno de tipo presidencialista con características tan propias, y por sus circunstancias, nadie puede atreverse a decir que tuvieron la influencia anglosajona.

Las circunstancias que rodearon la independencia de México, obligan a sus gobernantes a adoptar esta forma de gobierno para su mejor manejo, ya que los problemas internos así lo exigían; considero a diferencia de muchos historiadores que verdaderamente era una necesidad, constituirnos como una República Federal, ya que no éramos un todo homogéneo. Como nos podemos percatar en el artículo 10 de la Constitución de Cádiz (1812) "Del Territorio de las Empaños En la América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala ..." y en la Constitución de 1824 en su primer artículo dice: "La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decían capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y de Occidente"⁵⁶

El territorio mexicano es nombrado por separado y tal era la situación que años después de la independencia se realiza un plebiscito declarándose como territorio soberano Guatemala y Chiapas, sólo que este último regreso a la federación, así como ellos, se estaban preparando plebiscitos en otras partes del país (Yucatán, Guadalajara, entre otros); por lo que la firma de un pacto Federal detuvo esas acciones; empero esto no era suficiente, ya que el pacto federal da autonomía a las entidades, esto se realizó únicamente para mantener una armonía en el gobierno, e impedir la disidencia que pudo surgir de algunos estados, también era necesario que el Presidente de la República fuera la figura más fuerte del sistema político, como garantía real de gobernabilidad que el país requería en esos momentos.

⁵⁵ CALZADA PADRON, Op. Cit. Pág. 271.

⁵⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808 - 1999", Editorial Porrúa, México, 1999. Pág. 61.

El Presidencialismo tuvo como una fuente de origen: una sociedad inestable, de grupos sociales y facciones bélicas que no concebían todavía una nacionalidad y cuyo único lazo de unión política era la fuerza armada, convirtiéndose así en un régimen anárquico y destructor. No había congruencia política para unir a los actores sociales, por lo que se dieron los constantes cuartelazos para derrocar al hombre que se encontraba en la silla presidencial, algunos: caudillos con apetitos políticos; otros enarbolando demandas (principalmente de no-reelección). Es así como algunos hombres (como Juárez, Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y todos sus predecesores) combinando la tenacidad con inteligencia política se sobrepusieron a estas adversidades, para ir más allá del papel del Presidente y convertirse en líderes, en caudillos respetados y temidos tanto por nacionales, como ante extranjeros, como un patriarca que aún con sus errores, requería el país en esa coyuntura social, económica y política para la sobre vivencia de México, aún con sus altibajos fueron fuente de poder político y militar absoluto.

"Benito Juárez fue el primero quien infundió respeto y estabilidad al ejercicio del presidente, ubicando a la figura presidencial dentro del termómetro del Derecho y como medidor de la realidad nacional.

Desde entonces, el Presidente se convirtió en un hacedor de leyes, las que equilibran los intereses de la sociedad.

La necesidad de lograr un gobierno y un estado de unidad nacional, hizo que el presidente Juárez buscara organizar un ejecutivo fuerte..."⁵⁷

Debido a las grandes y reales amenazas de invasión que existían por parte de otros estados (principalmente Estados Unidos), quienes querían aprovechar el ambiente caótico que privaba en México, durante la época de la reforma y después de la revolución se volvió fundamental la figura del Presidente en esos momentos a través de Don Benito Juárez y de Don Venustiano Carranza, encararon los problemas internacionales de una forma inteligente y protocolaria, pero siempre marcando principios de respeto a la autonomía y soberanía de los Estados independientes.

Fue la victoria sobre los franceses y el fusilamiento de Maximiliano de Hamburgo lo que permitió a Benito Juárez hacer saber a todas las potencias extranjeras que tenían interés sobre nuestro territorio el tipo de decisiones que se tomarían.

Al respecto cita y comenta David M. Vega Vera "La ejecución de Querétaro fue necesaria, como dijera Juárez porque ahí se definió el camino de nuestro Derecho Internacional, que se concentra la frase: "Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".⁵⁸

⁵⁷ VEGA VERA David M. Op. Cit. Pág. 157.

⁵⁸ VEGA VERA, David manuel Op. Cit. Pág. 170.

Pero quien le diera los principales matices a la figura presidencial fue Don Venustiano Carranza, ya que aún como sabemos la Constitución de 1917 no era el reflejo de lo que pretendía, más sin embargo el Congreso Constituyente implemento por entero la idea de un gobernante fuerte.

"Según Carranza, los pueblos latinoamericanos, mientras dependieron de España fueron regidos con manos de hierro: no había más voluntad que la del virrey y no existían derechos para el vasallo; la horca era la única puerta de escape... Ya independientes y deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución Francesa, esos pueblos pretendieron todas las reivindicaciones, sin reparar en que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea y en que no estaban preparados para ella.

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de *Gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes...*"⁵⁹

Es así como junto con otros argumentos Venustiano Carranza cierra el camino de algunos constituyentes a otorgarle mayores facultades al Legislativo en perjuicio del Ejecutivo.

"... ¿qué es lo que se pretende con el gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión en su seno... se trata de que el presidente *personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.* ¿en dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tuestas, temeroso a cada instante de ser censurado."⁶⁰

A pesar de que en 1915 se le dio reconocimiento de facto al gobierno Carranza por el gobierno norteamericano, durante varios años después existió la amenaza de la intervención, a lo que la *facción vencedora de la revolución* encaro con una política decisiva. Don Luis Cabrera fue el primero en denunciar el extranjerismo (*privilegios que gozaban los extranjeros que dentro del territorio nacional*), pero aunado a esto otros gobiernos intentaban entrometerse en el sistema jurídico interno de México a lo cual encontraron la respuesta del Jefe Constitucionalista:

"...el principio de que México es libre para derogar o modificar sus leyes, las cuales -sin efecto retroactivo o aunque lo tengan si son de orden público-, tienen que ser obedecidas por los extranjeros, quienes deben acomodar sus actividades a nuestras leyes en vez de usar la influencia de

⁵⁹ CORDOVA Amaldo, Op. Cit. Pág. 237.

⁶⁰ CORDOVA Amaldo, Op. Cit. Pág. 238.

sus gobiernos para forzar a México a adoptar la legislación que a ellos les convengan.”⁶¹

Debido a estos problemas que en esos momentos surgían continuamente es como se implementa en nuestro sistema jurídico la cláusula Calvo y que se eleva a constitucionalmente plasmándola en nuestra ley máxima, en su artículo 27 fracción I. Este junto con otros principios constituye la “Doctrina Carranza”, la cual el mismo la expuso en su informe en septiembre de 1918:

“Las ideas directrices de la política internacional –afirmaba- son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar: Que todos los países son iguales; deben de respetar mutuamente y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes, su soberanía, que ningún país debe de intervenir de ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben de someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben de ser iguales ante la Soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben de ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.”⁶²

Las experiencias anteriores tuvieron tanta influencia en la conformación de nuestro país que el constituyente de Querétaro las acogió en su seno, mismo que lo plasma en el artículo 89, fracción X “... principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de 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 internacional”⁶³ Hago esta nota no por resaltar el principio constitucional, que en si encierra justeza para los pueblos más frágiles, sino con la finalidad de apreciar los momentos por los que atravesó México y sus gobiernos y como se les hizo frente y como fue que la figura presidencial en esos momentos fue necesaria.

Esos principios que se defendían desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1914 en su artículo 9. “ Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza...”⁶⁴

Después de la segunda guerra mundial, el Derecho Internacional mexicano a estado presionando por el Derecho unilateral y parcial de las potencias ganadoras en esa contienda, principalmente del gobierno norteamericano. Ante esto los Presidentes,

⁶¹ CORDOVA Arnaldo, Op. Cit. Pág. 254.

⁶² CORDOVA, Arnaldo Op. Cit. Pág. 258.

⁶³ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Compila IV)

⁶⁴ TENA RAMIREZ Felipe, “Leyes Fundamentales Mexicano 1808 -1999”, Op Cit. Pág. 33

ejecutores y directores de la actividad internacional de México han intentado llevar a cabo (aunque sea sólo de pantalla) la doctrina que les legaron sus antecesores.

II. OBJETO Y FINALIDAD DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.

Las decisiones fundamentales no son universales, es decir que rijan en todos los países, sino que se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio – política, económica de un país. En una dimensión de urgencia nacional, México en todo tiempo ha reivindicado el sistema Presidencial para encontrar el camino que en muchas ocasiones ni siquiera vislumbraba.

Aún cuando tengamos datos, documentos o registros del mal que nos ha causado este régimen, también debemos sincerarnos al pensar que es éste el que nos ha dado nuestra actual forma y que nunca sabremos si existía otro camino diferente al *Presidencialismo*, que nos hubiera dado una oportunidad distinta (tal vez peor o mejor que lo que actualmente estamos viviendo); pero tratando de ser lo más objetivo posible, no estudiaremos lo que pudo ser, sino lo que es nuestra raíz.

Uno de los principales objetivos de esta decisión fundamental fue el de legar un país con una paz sostenida, en una dirección política firme, que tuviera la capacidad de enfrentar y no tambalearse con los embates a que esta siendo sometido internamente (primero por conservadores, liberales y posteriormente por facciones militares), así como también desde el exterior.

Otro factor importante que se derivó de la realidad: fue la necesidad de organizar un país con un principio fuerte de autoridad, que se perdió durante los años en que se luchó por la independencia y los posteriores debido a las luchas bélicas. Simplemente de 1823 a 1855 se convocó a por lo menos 6 Congresos Constituyentes cada uno por intereses, posiciones y facciones diferentes.

Es necesario precisar que para cualquier país del mundo es importante se tomen decisiones firmes y rápidas, es decir, como responder a una agresión ¿en cuestión de horas o de días?, y algo así lo encontramos en una persona y no en un cuerpo colegiado; siguiendo el ejemplo: será más rápido el tomar esa decisión o cualquier otra de esa envergadura por una sola persona, ya que esta al tomarla considerará que lo que hizo fue lo más acertado, por lo que lo hará sin titubear, encontrando así la firmeza; más sin embargo, lo lógico es que un cuerpo colegiado tenga tal vez mejor capacidad de decisión ya que al encontrarse distintos individuos deliberando tendrán varios puntos de vista, con la opción de diversas posibilidades y sin la tensión de ser el "único" en decidir, pero debido a su naturaleza esto llevaría algunos días, por lo que el problema al no atenderlo rápidamente empeoraría, adicionando la probabilidad de que la decisión que se tome no este avalada por todos por lo que este colegiado avanzaría sin la firmeza del primero, y con la posibilidad de que la decisión ya se encuentre desfasada en tiempo, es decir, que por las últimas

circunstancias que se crearon en torno al problema aludido, entonces la decisión ya no sea la más adecuada.

Con lo anterior creo que no he descubierto nada de lo que anteriormente no se haya tenido conocimiento, diversos juristas han realizado opiniones en esta vertiente, el Lic. Emilio Rabasa, Don Venustiano Carranza; pero quien tuvo una mayor influencia en estos renglones fue Don Mariano Coronado, catedrático de la Escuela de Jurisprudencia de Jalisco:

"Un individuo solo es quien puede tener la rapidez en la acción, sigilio en la preparación de una medida, unidad en el sistema; es el símbolo verdadero, para el pueblo, el poder público, y el que da un sentido real a la responsabilidad política. Las cámaras al contrario; son lentas en su acción, inconsecuentes a veces en sus resoluciones, y sería materialmente imposible que decidieran la infinidad de negocios que ofrece de continuo la administración pública, sujetos como estarían a prolongados debates..."⁶⁵

Establecemos claramente que existe un vínculo estrechísimo entre este punto y el anterior; es decir, que en el objeto de alguna acción encontramos la respuesta a *¿por qué se actúa en ese sentido?*. Más sin embargo, es tan importante el tema que es preferible estudiarlo por separado ya que considero que el primer punto es totalmente histórico y el segundo ha interactuado en todo momento de la vida política de nuestro país por tratarse de una necesidad a satisfacer derivada de la falta de madurez en que se encontraba nuestro país. Lo principal aquí y ahora es *¿seguimos siendo tan inmaduros, como en tiempos pasados para tener dicha necesidad?*

La historia, las necesidades y la realidad, nos han conformado tal como somos, queremos que nuestro sistema sea instrumentos útil en el México actual y elemento de equilibrio, que sirva de barrera al pensamiento autoritario, centralizador y mezquino, de corrientes centralizadoras que buscan confrontarse no sólo en esta región del mundo, sino en todo el hemisferio y que son las mismas que operan en nuestro país.

Una vez que ha quedado establecido él porque y el objeto de nuestra estructura Presidencial, señalamos que la finalidad de este es darle el mejor cause posible a todas las políticas que despliega el gobierno federal; pero el punto medular es que estas deben de ser en beneficio sino de todos, por lo menos de la mayoría de los mexicanos, buscando que sus necesidades sean satisfechas, no solo de una camarilla que se encuentra en ese coto de poder y que ha lucrado con él trafico de influencias que se dan dentro de este sistema.

Entendemos entonces que debe por tanto ser un factor de estabilización y desarrollo, en la medida de las facultades de las que esta investido, que le permiten al tiempo que le obligan a impulsar de manera integral el progreso que se lleva acabo en la nación, partiendo de la búsqueda de consensos en la población que legitimen en

⁶⁵ CORDOVA Amaldo, Op. Cit., Pág. 240

todo momento su actuar, por que sino entonces se da el fenómeno que hemos vivido por años: el divorcio total entre los que gobiernan y los gobernados, que se encuentran hartos de que cada 6 años hablen de un cambio y demagogia que no les interesa y que entonces encausa un descontento en la población que se ve expresado en lamentables grupos guerrilleros que tienen una gran base social que ven como se van deteriorando cada vez mas su situación económica y social debido a los programas y políticas que son impuestas.

III. EL EJECUTIVO DE LA UNION SEGUN NUESTRA ACTUAL CARTA MAGNA.

Antes de entrar al estudio de las facultades constitucionales del Presidente es necesario expresar algunos conceptos, el doctor José María Luis Mora expresa:

"El poder ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre que gira la maquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirve que las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, sí aquéllas no se ejecutas y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son las atribuciones esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera."⁶⁶

Para nosotros el poder ejecutivo es la pieza más importante de nuestro sistema político, es la base fundamental de nuestras instituciones, representa la figura omnipotente, sobre cualquier figura (funcionarios) que pueda existir en nuestro país, esta omnipotencia se la dan las facultades ordinarias y extraordinarias de las que esta investido.

Se desprende de los anteriores conceptos que el Ejecutivo de la Unión es unipersonal, esto debido al mandato de un precepto Constitucional, el artículo 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."

Para alcanzar esta alta investidura la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 82 lo siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

⁶⁶ CARPIZO, Jorge "Estudios Constitucionales", Op. Cit., Pág. 300

- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejercito, 6 meses antes al día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto 6 meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

La fracción I fue reformada en 1994, con la finalidad de que los mexicanos por nacimiento, hijos de extranjeros (ya fuera el padre o la madre) pudieran tener el derecho a ser votados, esto causo durante un tiempo largo de discusiones, argumentaciones y contra argumentaciones, lo que se dijo con mayor insistencia es que siendo ciudadanos mexicanos con obligaciones y derechos estos no se les podían limitar, pues entonces se estaba frente a ciudadanos de segunda, a los cuales se les coartaba el derecho de ser votados, además de que nadie podía cuestionar el hecho de que alguno de sus padres no hubiera nacido en territorio nacional y que por dicho motivo no amaran y no quisieran ellos servir a México esta postura prevaleció y se plasmo en la norma fundamental, siendo esta una reforma de fondo a este precepto constitucional; ya que la adición que se le hizo a la fracción III en 1993 fue con la intención de hacer más claro el precepto, ciñéndose así a lo que en nuestro sistema jurídico entendemos por residencia.

La incapacidad que señala la última fracción del artículo 82, nos remite expresamente al artículo 83. "El Presidente entrara a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él 6 años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Esto se explica por la experiencia histórica que ha vivido el país, y aún cuando, se modifico en 1927 con la finalidad de que el presidente pudiera volver a desempeñar el cargo por sólo una vez más, después del periodo inmediato al cual había ocupado la presidencia, esto representaba el aniquilamiento total de todas las instituciones de nuestro país pues de no haber sido asesinado Alvaro Obregón (presidente electo) este se hubiera perpetuado y nadie se le hubiera podido oponer al caudillo, esto fue comprendido por los legisladores que en 1933 que volvieron a reformar la constitución haciendo la restricción mayor, ya que el precepto original si permitía al interino, sustituto y provisional, ser electos para el posterior periodo y nunca para el inmediato.

En busca de la formula de ostentar durante más tiempo el cargo de Presidente en el año 1928 se amplio el periodo de 4 a 6 años, esto no sea modificado y por el contrario muchos estudiosos de la materia consideran que fue lo mejor.

El doctor Carpizo dice que se debió a que los lapsos de agitación electoral no deben ser tan cercanos. En lo personal considero que para realizar un proyecto de nación en realidad es un período corto, pero es un periodo justo para dar continuidad a un proyecto que se debe conocer claramente desde el momento en que se tiene la aspiración a la presidencia, así mismo se debe de conocer con que elementos se cuentan para dar forma y materializar a ese proyecto, ya que si sólo se tiene el proyecto pero no se visualizan los elementos o estos son irreales, jamás se podrá llevar acabo nada.

El periodo presidencial por ningún motivo será mayor de 6 años este principio lo encontramos claramente en el artículo anterior; sin embargo el constituyente de Querétaro previó las circunstancias extraordinarias que pueden darse y entonces le da mayor consistencia a dicho principio, plasmando en el artículo 85. "Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el 1º. De diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargara desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior."

El artículo 89 Constitucional enumera las facultades y obligaciones del Presidente, ningún otro artículo lo hace de esta forma, no obstante la Constitución en diversos artículos le otorga otras facultades, al igual que leyes secundarias.

Debido a que las facultades que encontramos en la ley fundamental son varias, es necesario analizarlas en bloques o ramas del derecho: legislativo, seguridad nacional, económico, de nombramiento, en salud y en su relación con el poder judicial.

IV. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL.

A. En materia Legislativa.

Podemos resumir que el ejecutivo interviene en la formación de leyes en 3 actos: la iniciativa de ley, el derecho de veto y la facultad de promulgación o publicación de la ley.

El Presidente de acuerdo al artículo 71 Constitucional fracción I puede presentar una iniciativa de ley, pasando a una comisión y posteriormente deberá realizar todo el proceso que señala el artículo 72 de la Carta Magna.

Toda iniciativa de ley (presentada por el ejecutivo, los diputados, senadores o las Legislaturas de los estados) seguirán el proceso del artículo 72 "De la iniciativa y formación de las leyes", en donde el Presidente tiene una gran injerencia.

Una vez que un proyecto sea aprobado por ambas Cámaras (Diputados y Senadores) pasará al Ejecutivo quien podrá hacerle todas las observaciones que considere, por lo que la iniciativa regresará a la Cámara de origen (si no es exclusividad de una Cámara) dentro de diez días útiles. El proyecto volverá a ser discutido, en el caso de que ambas Cámaras lo volvieran aprobar, regresará al Ejecutivo para su promulgación.

Pero en el caso, de que la Cámara de revisión desechara la iniciativa en su totalidad, esta bajará a la Cámara de origen para su discusión, fuese aprobada y la Cámara de revisión la aprobara; se turnaría al Ejecutivo para su publicación; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

La única restricción que en el artículo 72 tiene ejecutivo federal se encuentra en el inciso j y que a la letra dice:

"El ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

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

Estas restricciones son fáciles de explicarse: el ejecutivo no podrá interferir en asuntos electorales para evitar que este no sea imparcial y que con su participación favorezca a candidatos, que él mismo impulsara como jefe nato del partido institucional; en el segundo supuesto, igualmente no podrá interferir cuando se decida llevar a cabo juicio político a altos funcionarios de la federación, ya que constitucionalmente es el Presidente quien tiene la facultad de nombrar y remover a la mayoría de los altos funcionarios federales, así también como mencionamos líneas arriba es él a través del partido quien apoya a funcionarios federales o locales de elección popular, por lo que de tener la facultad de intervenir en la decisiones del Congreso o de alguna cámara lo haría de forma parcial; pero lo más importante que se busca es un Legislativo verdaderamente independiente del ejecutivo.

El último supuesto al que hace alusión se debe a que el ejecutivo de ninguna forma o manera podrá evitar que se reúna el Congreso de la Unión, ni por acción ni por omisión, siendo este un órgano que tiene independencia de aquel.

Algunos autores consideran que el artículo 29 Constitucional le otorga facultad como legislador, mas sin embargo, yo considero que más bien la finalidad y espíritu de dicho precepto constitucional es en materia de seguridad nacional, y así mismo lo expresa en el mencionado artículo, por lo que enseguida lo analizaremos.

B. En materia de seguridad Nacional.

El artículo 29 Constitucional, es fundamental pues otorga una facultad exclusiva al ejecutivo de la unión, que es la de legislar en situaciones de emergencia, previa suspensión de las garantías, con la finalidad de solucionar o sobrellevar la situación grave, el mencionado precepto dice:

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

Esta es una medida importante, ya que en los casos que se prevén son de una gran magnitud (invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro), por eso es importante tomar las medidas pertinentes, con el objeto que esos casos no afecten gravemente al país ó impedir que por el simple transcurso del tiempo empeore la situación, además de que es la medida más rápida que ese momento se puede tomar, a esta medida le deben de seguir otras que en su conjunto den solución efectiva a la situación de emergencia.

Lo que el Constituyente de Querétaro quiso proteger esencialmente era la Soberanía nacional, por lo que da amplias facultades al ejecutivo en una situación de gran inestabilidad para la seguridad interna nacional; siendo amenazada consecuentemente la Soberanía, es por eso que esta facultad ha sido usada en situaciones sumamente difíciles que lo requerían (invasión norteamericana de 1847 y la Segunda Guerra Mundial).

En esta lógica el ejecutivo federal es Jefe supremo de las fuerzas armadas, puesto que la Constitución le otorga las siguientes facultades artículo 89, fracciones:

"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 defensa 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."

Las limitaciones que encuentra el Presidente en estas disposiciones, las expresa claramente cada una de las fracciones.

Como su investidura le otorga facultades de suma importancia para el país, en donde debe de poner todas sus capacidades y atención, sin la distracción de ningún tipo de circunstancias comunes, se busca proteger no al individuo, sino a la figura del Presidente por lo que el artículo 108 Constitucional le otorga lo que conocemos como fuero, esto no con la finalidad de que todos sus actos sean impunes, puesto que el mismo artículo señala claramente: "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."

C. En materia de Salud.

Aún cuando es facultad del Congreso de la Unión el dictar leyes sobre salubridad general de la República, el Ejecutivo puede en casos extraordinarios convertirse en la máxima autoridad en materia de salud; esto se desprende del mismo artículo 73 en el que señala las facultades del Congreso de la Unión.

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

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

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país."

En el precepto constitucional encontramos claramente que sólo en un caso emergente como lo son: epidemias o enfermedades exóticas, que amenacen la salud de la población en general; por la relevancia económica y social que puede surgir derivada de esta situación es que se deberán tomar las medidas preventivas necesarias procurando que la epidemia se limite a un área geográfica, es decir cercándola, controlándola con la finalidad de que ninguna otra población llegara a

contraerla; o que la enfermedad no se convierta en epidemia, para realizar esto es necesario que la autoridad actúe de forma inmediata, siendo esta una situación de emergencia teniendo un símil con el del artículo 29 Constitucional se da al Ejecutivo el medio más efectivo para hacerle frente de forma rápida: dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables a través del Departamento de Salubridad cuyas disposiciones serán obedecidas por todas las autoridades administrativas del país.

D. En materia de política exterior.

Algunos juristas consideran que en la Carta fundamental son pocos los preceptos que hablan de esta materia. Y en efecto es el artículo 89 fracción X que a la letra dice: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolas 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 las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de 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 internacional..."

Pero de esta fracción constituida de pocas líneas, en realidad le da varias facultades al titular de la presidencia: la celebración de Convenios y tratados internacionales, con la única limitación de no contrariar los artículos constitucionales y debiendo ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores; la segunda parte de la fracción le señala cuales son los ejes con los que debe de apegar su actuar.

El doctor Jorge Carpizo, opina que las líneas anteriores le otorgan: "... 1) representar el país hacia el exterior; 2) reconocer o no reconocer los gobiernos extranjeros; 3) decidir la ruptura de relaciones; 4) celebrar las alianzas; 5) realizar las declaraciones de política internacional, y 6) determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales"⁶⁷

Como vemos las facultades que le otorga implícitamente el artículo al ejecutivo de la unión son muy importantes y de gran relevancia, no sólo en política exterior, sino de gran definición de la política económica, ya que su actuar tendrá incidencia en las medidas que otros países dirijan hacia el nuestro como lo son: empréstitos o de colaboración; otro reflejo que podría tener dicha acción se podría dar en las empresas extranjeras que por alguna declaración mexicana decidan no invertir en nuestro país o simplemente por seguir la línea de su gobierno, o de forma más individual el sector del turismo puede disminuir; empero lo más importante es que discrecionalmente podrá tomar estas decisiones.

El Doctor en otro de sus libros nos da un ejemplo de cómo estas decisiones repercuten en otro ámbito pero especialmente en el económico:

⁶⁷ CARPIZO Jorge, Op. Cit. Pág. 335.

"...Estas facultades son de gran relieve y en ellas el Presidente tiene manos libres. ...recordemos que en 1975, el Presidente decidió... que México votara en la Organización de Naciones Unidas que sionismo es racismo y que decidió la omisión de la doctrina Estrada frente a España en un discurso que pronunció en septiembre de ese año. El efecto del voto en la ONU fue un boicot del turismo judío - norteamericano a México que afectó fuertemente la industria turística del país, y el efecto de la mencionada declaración fue arrojar por la ventana la política internacional de México, amen de crear desconcierto y disgusto innecesarios en un pueblo afín."⁶⁸

E. En materia de nombramientos.

Si al Ejecutivo de la Unión se le encomiendan las facultades y obligaciones más importantes del país, la constitución también le otorga la facultad de nombrar a sus más cercanos colaboradores con la finalidad de que de cabal cumplimiento a lo encomendado. El objeto de que él pueda nombrar a altos funcionarios en la estructura de gobierno, es que sean totalmente de su confianza; como trabajar con alguien en situaciones verdaderamente trascendentes para la nación, si un colaborador no entrega a tiempo la información precisa y cierta; esto no se llega a dar, aún cuando son personas de la entera confianza del presidente; en declaraciones públicas algunos ex - presidentes han señalado que sus más cercanos colaboradores alteraban la información con la finalidad de tener mayores adeptos.

Es el artículo 89 Constitucional donde encontramos más concentrada esta facultad, pero los nombramientos que se hacen a las fuerzas armadas y aéreas tienen objetivo la seguridad nacional que también está en manos del presidente y de la cual hemos hablado en páginas anteriores. Son los nombramientos de los altos funcionarios gubernamentales los que en estos momentos nos interesan.

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo o en las leyes."

Esta fracción es el fundamento del Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde en uno de sus artículos enumera a los empleados de confianza, más adelante hace la exclusión lógica de que los que no se encuentren considerados en ese artículo no serán empleados de confianza, en un artículo siguiente señala que el Presidente solo podrá nombrar y remover a los trabajadores de confianza.

⁶⁸ CARPIZO Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", 11a edición, Editorial Siglo XXI, México 1993, Pág. 133.

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

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

En estas fracciones, señala la intervención de la Cámara de Senadores, sin la cual no podrá realizar nombramiento unilateral alguno, en circunstancias semejantes encontramos la designación de quien conduzca el Banco de México, teniendo como *única diferencia que en caso de no encontrarse reunida la Cámara de Senadores entonces intervendrá la Comisión Permanente (artículo 28 párrafo 7 Constitucional).*

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

Por su simple lectura esta fracción nos hace pensar que el ejecutivo no podrá nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de manera unilateral, sin embargo el artículo 96 Constitucional le da al Ejecutivo la llave del candado que la fracción arriba señalada le puso; esto se hizo con la finalidad de que en caso de que en el Senado se encontrara la *oposición al Presidente, el órgano más alto del Poder Judicial no quedara acéfalo o sin alguno de sus miembros.*

"La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

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

F. En materia agraria.

El artículo 27 Constitucional otorgaba el carácter al Presidente de la Suprema Autoridad agraria, esto tenía su explicación en las obligaciones y facultades que el mismo artículo le señala en dicha materia, pero debido a las fracciones que se derogaron en 1992, actualmente ya no es así.

Encontramos sus facultades en la ley reglamentaria del mencionado artículo, la Ley Agraria, siendo en los primeros numerales donde están plasmadas. Esta rama del derecho tiene inmerso un objetivo social y preponderantemente económico; es la esencia de la producción en materia de agro; que satisface un porcentaje de las necesidades de nuestra población y que cumplía con un derecho

social fundamental, que no fue otorgado sino ganado a sangre y fuego por el sector campesino no comprendo por que su desvinculación con la carta fundamental. Las facultades que la Ley Agraria le da al ejecutivo son:

Artículo 3. Coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.

Artículo 4. Promoción del desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional. Así como concertar con las organizaciones de productores propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo.

Artículo 7. Promover y realizar acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

Artículo 8o.- En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo, a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.

Siendo la materia agraria fundamental en la rama económica de nuestro país, en cuanto a insumos y satisfactores para la población en general, representando un porcentaje dentro de las estadísticas de los sujetos económicamente activos, se le desestima en cuanto a su potencial, ya que si tuviera mayor campo de acción, nuestro agro mejoraría. Nuestros anteriores gobernantes no vieron en él la importancia que tienen y en vez de dar un verdadero apoyo a este sector, dando así un impulso a nuestra economía, han reformado su sentido constitucional, dejando mutilado el espíritu social por el cual se caracterizaba, pero que conjuntamente relacionaba con ideas macro económicas de proyecto nacional que se reflejaba en la política económica por la que se quería encausar.

G. En materia económica.

La materia económica es tan importante en el ámbito internacional, nacional, local y hasta individual; que todo el actuar de los seres humanos tienen intereses económicos, hasta los actos más sencillos o naturales tienen una implicación de índole monetaria: el nacimiento con lleva el pago de los servicios hospitalarios, de atención medica y obligación alimenticia.

Empero siendo tan importante esta rama del derecho, los tratadistas lo pasan por desapercibido, en las obras de Derecho Constitucional los autores hablan de las facultades del presidente en diversas áreas, en forma dispersa, no utilizan un método conjunto, es decir de forma interrelacionada de manera que nos señalen un bloque de facultades económicas, como lo hacen de la materia legislativa, de seguridad nacional, internacional o de nombramientos.

El Doctor Jorge Carpizo, en su obra "El Presidencialismo Mexicano" hace un apartado "XII. Facultades de carácter económico y hacendario"; mas sin embargo considero que en otros apartados de la obra señala facultades que tienen una implicación netamente económica.

Las líneas anteriores son un punto de reflexión, que nos lleva a reafirmar lo que en un principio señalamos: que todos los actos humanos tienen una implicación preponderantemente económica, por lo que siguiendo ese esquema, todos los artículos constitucionales tienen matices económicos, debido que regulan el actuar humano.

Seria inoperante y repetitivo transcribir los artículos constitucionales que tengan giros económicos; no por que carezcan de importancia, sino en sentido contrario, son tan relevantes que es preferible sean analizados en un futuro.

Ahora sólo nos limitaremos a señalar las facultades económicas que se encuentran en los artículos constitucionales que tradicionalmente han sido señalados como económicos: 25, 26, 27 y 28.

Estos artículos regulan la parte neurálgica de la economía nacional, otorgándole expresamente la rectoría del desarrollo nacional al Estado en lo general, pero en la instrumentación de estas facultades son las leyes federales, reglamentos y decretos los que otorgan al titular de ejecutivo diversas facultades.

Es el Ejecutivo quien al presentar el Plan Nacional de Desarrollo señale los ejes de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, para su desenvolvimiento el Presidente podrá convenir con los gobiernos locales, así como inducir y concertar con los particulares.

El artículo 27 Constitucional señala de manera exhaustiva que la propiedad total de las tierras y aguas del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, en donde existirá la propiedad privada pero que en caso de interés público podrán ser suprimida, a través de la expropiación, estableciendo zonas vedadas, reservas nacionales o ejerciendo su soberanía en la zona económica exclusiva. Teniendo a su cargo el aprovechamiento exclusivo de las áreas estratégicas; pudiéndose otorgar a particulares mediante la figura de la concesión exclusivamente en las áreas prioritarias. Al instrumentar jurídicamente estos lineamientos se le otorga al Ejecutivo amplias facultades con el objetivo de su materialización, los cuales podrán ser tema de otro estudio por su gran amplitud.

El artículo 28 de la carta magna buscando un equilibrio entre los factores de la producción y del consumo prohíbe de forma tajante las practicas monopólicas; pero debido a diversos mandatos constitucionales señala expresamente que las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva no constituirán monopolio, entre los que encontramos las medidas de la política monetaria que un estado requiere, por lo que se da fundamentación al Banco Central (Banco de México).

Buscando una mejor producción de los satisfactores para que se dé él consumo, por lo que paralelamente se impulsa el desarrollo económico, el estado pudiere otorgar subsidios a actividades prioritarias debiendo ser generales, temporales y no afectando substancialmente las finanzas de la nación; vigilando su aplicación y evaluando sus resultados.

CAPITULO TERCERO

IMPORTANCIA DE LA ECONOMIA EN EL DERECHO.

I. RELACION ENTRE ECONOMIA Y EL DERECHO.

Según Alfred Vedross la ciencia jurídica tiene: "El objeto de esta ciencia son los sistemas normativos eficaces, y su existencia puede ser verificada, y su alcance y contenidos definidos, sin recurrir a ningún principio de derecho natural."⁶⁹

Esto definitivamente es muy relativo; puesto que no considera en lo absoluto, inclusive llegando al extremo de la exclusión de las tesis sostenidas por los iusnaturalistas, por lo que afirmamos que la ciencia jurídica no debe de excluir, sino por el contrario incluir todas las posturas y opiniones que se han vertido y que pueden seguir surgiendo, para poder ser llamada ciencia⁷⁰, misma que utiliza el método empírico⁷¹.

⁶⁹ CASANOVA Pompeu Y MORESO José Juan, "El ámbito de lo jurídico", Editorial Grijalbo-Mondadori, Barcelona, España 1994. Pág. 372.

⁷⁰ Conocimiento intelectual, guiado por principios lógicos, acerca de los fenómenos, sus leyes, estructura y relaciones; se caracteriza por ser verificable, metódico, sistemático y capaz de elaborar predicciones válidas en el campo de su competencia, el cual determina en virtud de la naturaleza misma de los fenómenos a investigar. Elabora metodologías específicas acordes con cada campo de estudio; tiende al continuo perfeccionamiento y posee mecanismos para detectar y corregir sus errores. La ciencia se divide en 3 grandes grupos de disciplinas: las lógico matemáticas, las experimentales y de observación y las sociales. En la ciencia prevalece el criterio de objetividad, por lo cual tiene un lenguaje desprovisto de juicios o matices subjetivos. El inmenso acumulo de conocimientos que requiere estudio ha hecho indispensable la especialización para garantizar el tratamiento adecuado de cada tema.

⁷¹ Doctrina que funda el conocimiento en la experiencia y la práctica. Sistema fundado en la mera práctica o rutina.

grupo social, es decir, un conjunto de normas que rigen la conducta humana⁸⁰

El profesor Jorge Witker Velázquez inicia en una de sus obras con la siguiente definición:

"El derecho, como conjunto de normas coactivas que el Estado impone a la sociedad, constituye un fenómeno histórico en constante evolución y cambio.

En su tarea reguladora, el Estado democrático recurre al derecho para:

- a) reglamentar las relaciones económicas;
- b) definir la organización de la sociedad y del propio Estado, y
- c) crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias

de interés dentro de un contexto de paz social⁸¹

En la materia económica también existen discrepancias respecto de la conceptualización de esta ciencia, algunos han dicho simplemente que es la "administración adecuada de los bienes"⁸².

"... Stuart Mill que definió a la economía como 'la ciencia que trata de la distribución de las riquezas, en tanto que esta producción o esta distribución dependen de las leyes de la naturaleza humana... Robbins ha definido a la economía como el estudio de la conducta humana como una relación entre medio y fines escasos... Paulsen dice: 'economía es el conjunto de instituciones y personas por medio de las cuales los hombres crean y emplean medios (bienes) para alcanzar determinados fines (satisfacción de necesidades)... "

Finalmente da su definición propia el Licenciado Astudillo "La economía es la ciencia social que estudia la conducta humana, encaminada a la producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza, la que esta constituida por todos los bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas y que tienen un valor de escasez."⁸³

Max Weber identifica esta ciencia conforme a una determinada situación, por ejemplo: "... 'económicamente orientada' en la medida en que su sentido subjetivo esté orientado por el deseo de obtener ciertas utilidades. Se llama 'gestión económica' a un ejercicio pacífico de poderes de disposición... 'explotación económica' a una actividad económica permanente y organizada... Si algo significa la economía, prácticamente

⁸⁰ BAEZ MARTINEZ, Roberto "Derecho Económico" 1ª edición, Editorial Oxford University Press Harla, México 1996. Pág. 2.

⁸¹ WITKER VELAZQUEZ, Jorge, "Introducción al derecho económico", 4ª. Edición, editorial Mc Graw Hill, México 1999, Pág. 1.

⁸² OSORIO Manuel. "Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales" 1ª. Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Argentina 1978. Pág. 270.

⁸³ ASTUDILLO URSUA, Pedro Op. Cit. Pág. 17, 18 y 19.

considerada, es precisamente la selección cuidadosa de entre distintos fines, aunque se oriente desde luego por la escasez de los medios que para la realización de distintos fines están a nuestra disposición o podemos procurarnos.⁸⁴

Igualmente los estudiosos en la materia señalan que algunos conceptos se acotan a determinados planteamientos; lo que es obvio es que las diferencias que existen entre los economistas no son conceptuales, sino más bien prácticas, es decir, los proyectos que postulan, los programas, planes y políticas económicos los cuales son antagónicos, algunos defienden la economía cerrada y otros el libre mercado.

Aún cuando existe esta riqueza de pensamiento existe lo que podemos llamarle un concepto general, con esto no queremos decir que sólo exista uno, sino más bien que sus elementos siempre se encuentran presentes en la mayoría de las definiciones que han dado los estudiosos en la materia.

La definición más utilizada entre los economistas es la vertida por Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus⁸⁵: "La economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos."

Más adelante el autor prosigue " Tras de esta definición se esconden dos ideas clave... los bienes son escasos y la sociedad debe utilizarlos eficientemente. De hecho, la economía es una importante disciplina debido al hecho de la escasez y al deseo de eficiencia... La economía... - debido a sus diversas disciplinas-

- Estudia la manera en que se fijan los precios del trabajo, del capital y de la tierra... y el modo en que se utilizan para asignar los recursos.
- Explora la conducta de los mercado financieros y analiza la manera en que asignan el capital al resto de la economía.
- Analiza las consecuencias de la intervención del Estado para la eficiencia del mercado; examina la distribución de la renta y sugiere los mecanismos con los cuales puede ayudar a los pobres sin afectar a los resultados de la economía.
- Examina la influencia del gasto publico, de los impuestos y de los déficit presupuestarios en el crecimiento.

⁸⁴ WEBER Max, "Economía y sociedad", 9ª. Edición en español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1965, Pág. 46 y 47

⁸⁵ SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. "Economía", 15ª edición, Editorial McGraw-Hill, Madrid, España 1996. Pág. 4 y 5.

- Estudia las oscilaciones del desempleo y de la producción que constituyen el ciclo económico y elabora medidas para mejorar el crecimiento económico.
- Examina los patrones de comercio internacional y analiza las consecuencias de las barreras comerciales.
- Analiza el crecimiento en los países en vías de desarrollo y propone medidas para fomentar la utilización eficiente de los recursos.

Como vemos, estas líneas vienen a fortalecer las ideas que fueron esbozadas en un principio, debido a que todos los campos en que incursiona la economía deben estar regulados jurídicamente.

Examinando las disciplinas arriba esbozadas encontramos que la primera disciplina tiene una íntima relación con el derecho laboral, y el mercantil; la segunda y tercera disciplina se relaciona con el derecho bancario, bursátil y fiscal; la cuarta y quinta con el derecho financiero; la sexta disciplina, el derecho aduanero y el régimen de jurídico de comercio exterior tienen un vínculo muy estrecho y la última la podemos ligar con el derecho a la integración económica, pero es importante resaltar que las relaciones que hemos indicado son a manera especie; pero el género es indudablemente el derecho económico, el cual es imposible separar, porque perdería su sentido, sin poder ningún otra rama remplazarlo.

B. Preponderancia de la economía en la norma⁸⁶ constitucional.

La preponderancia de la economía en la norma constitucional es verdaderamente amplia; como se ha dejado establecido en las páginas anteriores la mayoría de los actos humanos tienen un giro económico esto debido a que las relaciones humanas tienen un matiz de índole material, podemos decir que hasta en las relaciones "más puras" un interés económico puede llegar a incidir (ejemplo el amor puede llegar "al matrimonio por conveniencia" con la finalidad de obtener alguna nacionalidad, posición social, económica, llenar algún requisito para poder acceder algún puesto, etcétera.)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una de las pioneras mundiales de las constituciones sociales, tiene un alto carácter de sentido económico que busca equilibrar la distribución de la riqueza, reconociendo sus

⁸⁶ NORMA.- Es la regla de conducta exigible en la convivencia social, con trascendencia en derecho. VARIOS AUTORES, "Diccionario Jurídico Espasa", Pág. 686.

LEY.- En sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. En este sentido, el significado del vocablo comprende tanto leyes causales, naturales, lógicas y matemáticas. Por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida. Es característica de la ley normativa la posibilidad de su incumplimiento. (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, UNAM, México 1984, Pág. 44.)

desigualdades para equilibrarlas, da un trato igual, justo, en donde los sectores sociales tienen contenidos sus derechos mínimos

Esto lo podemos observar desde su primer artículo en donde, al igual que el 3, 27 y 123 consagran el principio de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, en igualdad de circunstancias, gozado de forma generalizada y sin restricciones de las garantías individuales que contiene la misma carta magna.

Esto da la oportunidad a los hombres para desarrollarse libremente en la sociedad sin distinción de los demás; ya que sin igualdad entre los hombres estos no podrían desarrollar sus actividades con las mismas posibilidades, por lo que se privilegiaría a algunos en detrimento de otros, cuestión que se reflejaría posteriormente en su esfera jurídica y patrimonial.

Analizando de igual forma el artículo 2 Constitucional, si bien protege la mayor joya del ser humana: la garantía de libertad, prohibiendo así la esclavitud, utilizando una frase coloquial se realiza un "efecto rebote" ya que de esa manera también prohíbe que el hombre explote a su misma especie, y al dejar inexistente la figura de esclavitud, el hombre y la mujer tendrán la facultad discrecional de decidir para quien y como trabajar, exigiendo la debida retribución por su labor y teniendo en todo tiempo la posibilidad de decidir libremente quedarse, irse o exigir el cumplimiento de sus derechos laborales establecidos en ley o en contratos de trabajo; y es por demás decir que todo esto incide en la economía no sólo individual (del patrón y el trabajador) sino de la economía nacional en su conjunto.

De esta manera se podría analizar todos y cada uno de artículos constitucionales encontrando en todos algún matiz de tipo económico que incide en los hombres, sus relaciones, su forma de ser, pensar y la forma de ejecutar sus actividades; ya que se busca la mejor distribución de la riqueza, el derecho a una vida digna, el acceso a la educación para el mejor desarrollo psicológico, social, cultural y económico, teniendo como objetivo el mejoramiento en el nivel de vida del hombre a través de la preparación y el desempeño de actividades lícitas entre otros.

Hay autores e investigadores que señalan determinados artículos constitucionales como fuentes de relaciones económicas, indicando que tienen una alta dosis de esta materia, en realidad es que estos son ejes rectores de la economía nacional (sic. Capítulo segundo) y que el gobierno tiene la obligación de implementar a través de políticas económicas que debieron ser preparadas con antelación y que deben de responder a un Plan Nacional de Desarrollo, pero no debemos menospreciar los matices económicos que contiene el articulado constitucional simplemente por ser circunstancias comunes ante nuestros ojos.

La rica existencia de autores que estudian nuestro sistema constitucional, permite que estos no sean homogéneos, quiero decir con esto que no todos los autores señalan los mismos artículos constitucionales como económicos, el maestro Pedro Astudillo Ursúa apunta como artículos constitucionales - económicos el 25, 26,

27, 28, 31, 73, 123 y 5, los primeros cuatro son comúnmente llamados económicos, los siguientes normalmente no lo son, en su libro "Elementos de Teoría Económica" se limita a resumirlos, empero no explica por que considera que tienen dicha característica lo que sería de gran relevancia académica.

Personalmente consideramos que el artículo 31 tiene gran impacto en la economía nacional pues debido a él, el Estado se allega de los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones otorgando los servicios que requiere la población y manteniendo así su infraestructura; en el 73 se delimita las facultades exclusivas del Congreso, haciendo una prohibición expresa a las entidades federativas el subrogarse dichas facultades, ya que de caso contrario el sistema tributario en el país sería anárquico, desvalanciaría a la hacienda pública y conllevaría a la imposibilidad del Estado para hacer frente a sus deberes; además dicho artículo contiene decisiones de seguridad nacional de consecuencias macroeconómicas.

Los artículos 5 y 123 Constitucional ambos hacen referencia al derecho laboral, estableciendo los principios de esta garantía y su organización social, lo que es fundamental para cualquier sociedad, si consideramos que el trabajo es un factor real de la producción y este fuente del capital.

Tradicionalmente se ha dicho que el tercero constitucional pertenece al bloque de los que constituyen las garantías sociales, aún cuando la propia constitución lo coloca dentro de las garantías individuales, pero personalmente consideramos que el mencionado artículo constitucional coadyuva al desarrollo económico del país, este señala textualmente:

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

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

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

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

Además:

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

b).- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a).- Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b).- Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁸⁷

El artículo 3 constitucional, en función del sistema educativo a impulsar por el Estado debe procurar el desarrollo integral del pueblo y brindarle la máxima oportunidad, a efecto de que alcance el más alto nivel de vida, sin importar el status social o económico de las personas y, con esto, le sea dable acceder a la plenitud humana.

El nivel de educación de una persona es un factor determinante, por el cual el individuo puede ejercer determinada profesión, esta a su vez define el ingreso de aquel (y su nivel de vida). La suma de los ingresos de los habitantes de un país tiene un gran impacto en el Producto Interno Bruto (PIB)⁸⁸ de dicho país, siendo este uno de los indicadores de cual es el desarrollo o subdesarrollo de la economía nacional. Y por obvias razones tendrá mayores ingresos cualquier persona con alguna licenciatura, que alguien que se encuentra como obrero en la actividad maquiladora⁸⁹.

Además de que al tener un alto nivel académico es viable impulsar la investigación (en cualquier campo), la cual dará la oportunidad de tener tecnología, la que en términos reales es un factor de avance económico en el país; los anteriores son

⁸⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Compila IV)

⁸⁸ El PIB se integra de a) Remuneración de los empleados. b) excedentes de explotación, c) consumo de capital fijo, d) impuestos directos y subsidios. GÓMEZ GRANILLO Moisés, "Teoría económica", 10ª. edición, Editorial Esfinge, S.A. de C. V., México 1993, Pág. 211.

⁸⁹ En México fabrica que, con capital extranjero y componentes o materiales importados exentos de derechos aduanales, elabora productos terminados para que se vendan fuera o dentro del país. Crean fuentes de trabajo para los mexicanos y reducen los costos de producción por lo barato de la mano de obra, lo cual resulta atractivo para el capitalismo extranjero.

sólo algunos ejemplos de lo mucho que puede hacer por el país la educación de sus pobladores; debido a lo antes explicado afirmamos que la educación coadyuva al desarrollo económico de la nación.

Evidentemente esto fortalece lo que se ha venido escribiendo respecto de la importancia de la economía en la vida de los seres humanos, por lo que es de igual o mayor importancia su regulación; con base en ello aseguramos que una gran mayoría del articulado constitucional tiene un giro económico al cual se trata de proteger, regular, coordinar y en otros casos encausar; empero debido a su importancia y amplitud su análisis corresponde a un título diferente al que nos encontramos investigando.

C. Análisis del formalismo jurídico frente al pragmatismo jurídico.

El formalismo jurídico se ha concebido durante toda la existencia del derecho, no siempre con ese nombre; esta corriente de pensamiento sustancialmente busca los fines u objetivos que el derecho debe de cumplir dentro de una sociedad, la que espera que este sea justo, equitativo y que proporcione bien común a esa comunidad; es decir el formalismo jurídico se conforma de todas las teorías que hablan de los diversos bloques de estructuras sociales buscando definir que es lo que les corresponde de acuerdo a su trabajo; teniendo principios mínimos que buscan la cristalización de objetivos como: mejor distribución de la riqueza, proporcionar herramientas para el mejor desenvolvimiento de sus actividades, para dar un mejoramiento real a sus niveles de vida.

El formalismo jurídico se allega de diversas teorías positivistas sobre lo que el hombre es, necesita y tiene derecho: concluyendo en principios que pueden llegar a ser ideales, reflejándose así en los momentos en que se piensan como se deberán aplicar para obtener determinadas finalidades.

Además de lo anterior se encuentra en busca de la verdad, pero esto se vuelve tan subjetivo, que divaga en una serie de percepciones de la verdad.

Propiamente no se tiene una definición de positivismo jurídico, como bien señala Alf Ross:

"... la discusión ha sido confundida por falta de claridad en cuanto al significado de la expresión "positivismo jurídico" que prácticamente no ha sido jamás definida con precisión... En la mayoría de los casos, la expresión es usada vagamente, sin ninguna connotación definida... Dada la manera en que el término "positivismo" es usado en general en la filosofía, me parece razonable tomar la expresión "positivismo jurídico" en sentido amplio, como significando una actitud o enfoque de los problemas de la filosofía jurídica y de la teoría del derecho, basada en los principios de una

filosofía empirista y antimetafísica. En contraposición, la expresión 'derecho natural'...⁹⁰

Ciertamente, el formalismo o positivismo jurídico son todo ese conjunto de teorías que los académicos nos han transmitido, con las que siempre hemos convivido como alumnos de la Facultad de Derecho, son todas las teorías que enriquecen nuestra enseñanza; la mayoría de los autores que postulan estas teorías, pensaron que todo debía girar en torno al derecho, que este podía ser una abstracción; el ejemplo más claro es Hans Kelsen con su "Teoría Pura del Derecho". Debido a la familiaridad de este tema con la comunidad de esta Facultad, no requiere que escudriñemos demasiado en esta corriente de pensamiento, por lo que nos abocaremos a la otra postura el pragmatismo jurídico.

El pragmatismo jurídico surge cuando se busca dar respuesta útil y práctica a cualquier problema o situación esto fue conocido como el "gran movimiento del pensamiento norteamericano... rebelión contra el formalismo", sus principales impulsores señalaban:

"...Holmes, junto con John Dewey..., Thorsten Veblen... y otros, es tomado como un ejemplo de una gran reacción contra la excesiva confianza en el pensamiento deductivo, formal, abstracto, o contra la separación rígida entre las distintas disciplinas. La rebelión nació de un deseo de superar las divisiones estériles, arbitrarias y académicas y de sustituir el formalismo por una atención vital, real, a la experiencia, a la vida, a su desarrollo, proceso, contexto, función."⁹¹

"El pragmatismo, de primera o segunda generación se caracteriza por su sustitución del concepto filosófico de verdad por el psicológico de creencia adecuada o pensamiento en contexto... lo que en Holmes era argumentación de casos concreto, se volvía en Llewellyn método o principio general... se encontraron faltos de un instrumento analítico apto para llevar a cabo su programa empírico en ciencias sociales, puesto que el pragmatismo no proporcionaba sino un marco de interpretación, no un marco de explicación de los fenómenos sociales."⁹²

El pragmatismo jurídico no considera toda la gama de teorías, por el contrario, como bien es llamado este esquema es de una lógica práctica cuantitativa de lo ¿qué es?, ¿sirve?, ¿cómo sirve?; por lo que para responder estas preguntas se allega de todas las ramas y ciencias del conocimiento existentes; con el objeto de obtener la eficiencia en todo tipo de actividad, obteniendo así una mejor producción, al igual que su maximización, debido a que los bienes, servicios y satisfactores son escasos; por lo que de no cumplir con esas características (eficiencia y maximización en las actividades desarrolladas) entonces afirman que dicha actividad no es idónea y

⁹⁰ CASANOVA Pompeu Y MORESO José Juan Op. Cit. Pág. 362.

⁹¹ Idem, Pág. 334.

⁹² Idem, Op. Cit. Pág. 240.

que deberá desecharse; justificándolo con el argumento de que consumirá tiempo, trabajo y capital y su producción no tendrá el mismo nivel de rendimiento.

Los utilitaristas sostienen que: "...la dirección más fecunda del pensamiento sobre el derecho se ha orientado siempre a la consideración del derecho como un aparato (un heterogéneo número de aparatos) que tienen objetivos, y no valores... que la visualización más clara de los problemas comprendidos se orientan hacia una progresiva disminución del interés por las palabras, y hacia un interés creciente por el comportamiento observable... el abogado ha aprendido a dejar de seguir al filósofo y *proseguir sobre la base de la experiencia desarrollada por la razón y la razón contrastada por la experiencia*. La teoría filosófica del derecho sostuvo que en la ciencia del derecho todo podía alcanzarse mediante un puro ejercicio de la razón.... la filosofía ha sido mal utilizada para estructurar sistemas ideales de preceptos jurídicos con una supuesta validez universal para todas las épocas, lugares y hombres..."⁹³

El pragmatismo jurídico tiene como único objetivo la utilidad de la norma, por lo que deja de teorizar y hace a un lado todas las teorías existentes, para obtener el fin primordial de la utilidad de la norma por ello utilizan y buscan sustento en todas las ramas del conocimiento para explicar la norma y cumplirla, sin que exista la posibilidad de que estas normas sean cuestionadas en cuanto a su equidad y justicia.

La utilidad de la norma consiste en que esta se cumpla y que consecuentemente garantice la maximización (el mejor y mayor desenvolvimiento) en las actividades del ser humano. Es decir la norma debe ser útil a la producción de satisfactores de bienes y servicios; al avance tecnológico; al acumulamiento de la riqueza, así también como a la protección de todo este patrimonio.

No solamente los norteamericanos han postulado esta corriente: "... en gran parte de la teoría del derecho inglesa es la concepción utilitarista según la cual tanto los jueces como los legisladores, al considerar cómo debe ser el derecho, pueden e incluso deben en muchos puntos tomar en cuenta la utilidad general y *aquello que producirá mayor bienestar general*. Incluso un juez, aunque esta sujeto a muchas restricciones de las cuales está libre la legislatura, puede aceptar que su decisión, entre respuestas en conflicto, se incline por consideraciones utilitaristas. Es decir, no esta limitado a responder qué es lo más equitativo o lo más justo según principios distributivos de justicia."⁹⁴

El pragmatismo jurídico ha avanzado internacionalmente en sus postulados, no obstante de todos las décadas que el formalismo jurídico ha venido desarrollándose; sin embargo ambos siguen debatiéndose en el terreno jurídico, debido a que actualmente muchas teorías que conforman al formalismo siguen

⁹³ Idem, Op. Cit. Pág. 280, 307 y 308.

⁹⁴ Idem, Op. Cit. Pág. 345.

discutiéndose a nivel mundial, aunque existen distintos sistemas jurídicos en el planeta, todos tienen su lado teórico y filosófico; empero el lado práctico de las ideas tiene su propio incentivo.

"El utilitarismo como una crítica del derecho y de la sociedad ha sido generalmente eclipsado en Norteamérica por las doctrinas de los derechos individuales. Sin embargo el utilitarismo ha penetrado, aunque no demasiado, en las teorías norteamericanas del proceso judicial. Principalmente lo ha hecho de forma que lo conduce a la economía del bienestar, en la cual la utilidad colectiva que debe ser maximizada no es definida en términos del placer, como en el utilitarismo clásico, sino en términos de satisfacción de deseos expresados o de preferencias reveladas."⁹⁵

Probablemente el pragmatismo jurídico en sus orígenes tenía claro los principios generales del derecho, o por lo menos reconocía el bienestar común, como lo que deseaba del resultado del utilitarismo de la norma; pues como vemos en las citas anteriores se busca la utilidad que pueda gozar una colectividad, sobre el derecho que pueda tener una persona en lo individual; es decir, sostienen expresamente que se debe preferir el beneficio de la comunidad sobre el derecho que tiene un individuo; explicado esto creemos que, en sus orígenes el formalismo y el pragmatismo buscaban los mismos fines, solo que con métodos diferentes.

En la medida en que ha evolucionado esta postura ya no se tiene la idea primaria de la preferencia del beneficio de la comunidad, sino simplemente el utilitarismo de la norma con el objetivo de la maximización de las actividades humanas, cualquiera que estas sean. Esto ha sido gracias a las interpretaciones que le han dado al utilitarismo las instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Interamericano de Desarrollo, por señalar solo algunos, con el objetivo de la búsqueda de la eficiencia en todas las actividades que desarrolla el ser humano, y con la que según ellos se obtendrá así mercados competitivos alcanzando de esa forma la maximización del mercado internacional, convirtiendo lo anterior en mecanismos necesarios que tendrán como propósito: la globalización económica y jurídica.

El derecho debe ser útil sí, pero no para la producción o el acumulamiento de la riqueza; más bien debe de pugnar para convertirse en un mecanismo útil a la humanidad, debe de contener ideales, principios y valores reconocidos expresamente en sus leyes, o por lo menos inferidos en su normatividad, pero muy claro en el espíritu de los proyectos de ley.

Sería erróneo interpretar al derecho sólo en términos prácticos y útiles; como si las leyes fueran variantes económicas, que estuvieran a disposición de la macroeconomía, de las instituciones internacionales, de los gobiernos o de grupos de empresarios e inversionistas; por que los números, la matemática y las finanzas son

⁹⁵ Idem, Op. Cit. Pág. 346.

situaciones inanimadas que no tienen los mismos elementos del hombre, ni su subjetividad, objetividad e individualismo; por ello la ley debe ser humanista, debe de tener la sensibilidad para entender las necesidades que tiene la sociedad a la que esta regulando; esto se ejemplifica en que los abogados piensan en términos particulares, un sector de los economistas, por el contrario, tienden a pensar en términos matemáticos o en términos abstractos; y a la humanidad no sólo se le entiende por su genero, por una categoría de edades, por su nivel académico; es decir, el hombre no es una situación económica a la que se le aplica un modelo o una variante económica y da determinados resultados.

El pragmatismo en un estilo ciego de aplicación de las leyes, no cumple con las expectativas que la humanidad a puesto en un sistema jurídico justo, equitativo y que busque verdaderamente el bienestar común y junto con ello la mejor distribución de los satisfactores. Toda una generación ya fue educada en esta perspectiva los "chicago boy's" son su más clara expresión en México, esta perspectiva ahora controla al derecho, dejando a diversos sectores de la población en un estado de indefensión en aras de la utilidad de la norma, y hacemos referencia por ejemplo a toda la reforma legislativa que en materia económica se realizo en los últimos dos sexenios.

Ante estas dos grandes corrientes de pensamientos descubrimos que el derecho presenta en la totalidad de su cuerpo, el fenómeno de los intereses opuestos, de las personas o los grupos antagónicos, con la participación de los agentes oficiales para favorecer a unos en contra de otros, o bien para alinear al disidente en los intereses de su propio grupo.

Puesto que unos buscan esencialmente el utilitarismo de la norma, sin importar si es justo o no lo que se proponen, importando sólo la relevancia del rendimiento que representa; y la otra facción el formalismos jurídico ha sido también alterada y manipulada durante el transcurso del tiempo.

Uno de los estudiosos del positivismo jurídico (Alfred Verdross) nos habla de cómo algunos autores han concebido al positivismo:

"... distingue entre lo que el llama el positivismo jurídico dogmático (o extremo)... el termino se aplica a la escuela del pensamiento que niega la existencia de un específico conocimiento ético, y, en particular, un derecho natural compuesto de principios éticos que pueden ser descubiertos y establecidos por la razón humana... el positivismo jurídico dogmático... posee absoluta validez o fuerza obligatoria. Esto significa que el positivista dogmático reconoce y acepta, en forma no critica la autoridad moral de cualquier ordenamiento..."⁹⁶

En el derecho no debemos señalar dogmas, debido a la característica del hombre: la evolución, por la cual el derecho debe ser dinámico, ambos: hombre y derecho deben evolucionar, de suceder, que sólo sea el hombre quien evolucione, el

⁹⁶ Idem, Op. Cit. Pág. 371 y 372

derecho dejara de ser eficaz, por estas razones el derecho al tratar de ser dogma se convierte en obsoleto. El derecho debe estar en constante crítica y autocrítica para poder seguir avanzando y de esa manera seguir vigente y conveniente a la sociedad que regula.

Sólo los defensores del positivismo jurídico dogmático a ultranza han teorizado al respecto, argumentando a su favor, esto los ha llevado a ser intolerantes y fascistas; ya que el considerar al derecho como inamovible se omite una característica importante del hombre: la evolución, atentando así contra la especie humana; tal omisión de estos detractores no proviene de la ignorancia, sino más bien de un interés personal.

"... en la filosofía de Hegel, condensada en el famoso eslogan: Lo que es real es válido y lo que es válido es real. También concuerda con la ideología del conservadurismo: lo que tiene éxito está justificado porque Dios ha permitido que lo tenga. Estas diversas tendencias parecen haber creado, especialmente en Alemania, una tolerancia y sometimiento no críticos hacia toda autoridad oficial, hacia cualquier hombre con uniforme. Esta es la actitud que se revela en el eslogan *Gesetz ist Gesetz* (la ley es la ley), que significa que todo orden jurídico es derecho, y como tal, cualquiera que sea su espíritu y sus tendencias, debe ser obedecido. Si hay algo de cierto en la creencia de que el "positivismo" preparó el camino para el régimen de Hitler, tiene que ser este tipo de positivismo..."⁹⁷

D. El Derecho Económico como conjunto de normas reglamentarias de las disposiciones económicas de la Constitución.

Debido a la intrínseca relación que tiene el derecho económico con todas las ramas o ciencias que desarrolla el ser humano, deriva la necesidad de regularlo; esta regulación resulta imposible si se quiere realizar dentro de la Carta Magna, de ahí la necesidad de realizarlo en tratados, normas reglamentarias, reglamentos y hasta decretos.

Como se ha dejado establecido la relación del derecho y la economía es tan íntima y tan importante para el hombre que el derecho no puede contener dentro de su ley suprema todo el control sobre las relaciones económicas, esto debido a que las relaciones jurídicas – económicas son amplias, con un sin fin de variaciones, esto deriva en la necesidad de regularlas a través de leyes reglamentarias.

Una vez que se ha explicado lo anterior, concluimos que si bien no todas, empero sí una mayoría de las leyes reglamentarias de la constitución tienen como objetivo regular alguna situación económica de gran relevancia e impacto económico para nuestro país.

⁹⁷ Idem, Op. Cit. Pág. 373.

Al evolucionar el hombre junto con sus actos, con fines de mejorar su forma de vida; ha sido el motivo fundamental por el que el derecho ha tenido que entrar en una dinámica de evolución, por que de otra manera nuestras leyes serían incongruentes con nuestra realidad, por lo que se volverían obsoletas.

En el desarrollo de las relaciones jurídico – económicas encontramos que nuestras leyes son un conjunto de líneas, a lo que los teóricos le han llamado el hecho jurídico, pero nuestra realidad es un conjunto de relaciones que aun que tengan diversos fines siempre tienen un giro económico, y aún mas con la globalización que actualmente esta viviendo tan dramáticamente el mundo y a todo ello se le ha llamado el hecho imponible; el realismo jurídico norteamericano se refiere a esto en los siguientes términos:

“En este desarrollo de un derecho nacional, nuestras legislaturas estatales son, un conjunto de estampillas (rubber stamps) antes que fuerzas creativas. Las autenticas fuerzas creativas se encuentran en las relaciones mercantiles y en las instituciones que trascienden los límites del Estado”⁹⁸

Si bien en las anteriores líneas muestran una parte importante de lo que se ha querido explicar, discrepamos en que limita a las relaciones mercantiles como únicas fuerzas creativas; como se ha venido exponiendo en otras paginas de la presente investigación las relaciones jurídico – económicas no se encuentran delimitadas únicamente en el área mercantil, sino más bien que se encuentran diseminadas en todo tipo de relación: cultural, social, política, religiosa, étnica, y etcétera; así consecuentemente se busca que todas ellas interactúen dentro del estado de derecho, para proporcionar seguridad y estabilidad al hombre; hay autores que ven en la ética otro control social, sin embargo se ha considerado acertadamente a la ética como una cuestión subjetiva y que si no se encuentra cubierta por el orden jurídico, no garantiza nada, simplemente tendría como función el señalar el deber ser de la norma y que debería de ocasionar dicha regulación.

La seguridad que el derecho, en un ajuste de relaciones, tiene que tratar de mantener continuamente en equilibrio con la vida individual es requerida en especial grado por el orden económico; esto debido a su importancia financiera; el derecho no crea estos intereses, pero los clasifica, reconoce y define en la medida en que otorga sus efectos, todo esto a la vista de otros intereses, que también pueden ser reconocidos.

Todos estos intereses entremezclados que se relacionan e interactúan juntos haciendo una infinidad de posibles variantes económicas, sociales, culturales entre otros, es regulado por un sin número de leyes reglamentarias, decretos y circulares, con la finalidad de dar seguridad jurídica, económica y social al hombre en su entorno, es decir su sociedad.

⁹⁸ Idem, Op. Cit. Pág. 321.

Por lo anterior es que coincidimos con el maestro Witker el cual asegura: "... surge el derecho económico como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos."⁹⁹

II. Diferencias entre el derecho económico y análisis económico del derecho.

El derecho económico es la materialización de la corriente del formalismo o positivismo jurídico y el análisis económico del derecho responde a los postulados del pragmatismo jurídico; en esos términos encontramos sus enconos.

El derecho económico, es una rama del derecho integrada por fundamentos jurídicos (elemento formal) y variables económicas (elemento material), considerando a las normas jurídicas específicas como instrumentos que cumplan contenidos y finalidades económicas y sociales, por lo que los estudiosos en la materia aseguran que su estudio es bicéfalo.

Roberto Báez Martínez, en su libro "Derecho Económico" lo define así:

"Ambos elementos (ciencias), tienen como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la economía (mixta o socializada), a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global, recogidas por las constituciones nacionales. El eje central será distinto de uno u otro sistema económico (mixto o socializada). Este intervencionismo y dirección estatal ha dado lugar a la ciencia económica como una rama autónoma, que es la política económica, que estudia sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos; es más, cuando la política económica se racionaliza se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada. Para regular ambos matices del intervencionismo estatal, en la sociedad occidental surge el derecho económico como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la política económica así como la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos."¹⁰⁰

El concepto anterior nos deja claro que el derecho económico, busca la realización de los fines del derecho según la corriente del formalismo jurídico (aquellos que postula en sus teorías) sosteniendo que de obtener una mejor distribución de la riqueza, así se alcanzaría un equilibrio en las necesidades del hombre

⁹⁹ WITKER VELAZQUEZ Jorge, Op Cit Pág. 13

¹⁰⁰ BAEZ MARTINEZ Roberto, Op. Cit. Pág.5

(satisfaciéndolas), desafortunadamente estas posturas no se reflejan en los hechos, debido a que el derecho y la economía se utilizan como instrumentos que han manejado personas y grupos con determinada ventaja, aprovechándose de ello para obtener beneficios, lo cual ha prevalecido sobre el interés general, lo peor ha sido cuando estas personas y grupos se han amparado bajo las teorías del formalismo jurídico, para justificar sus actos, ya que han transformado sus principios, fundamentos, posturas y argumentos.

"En palabras de Darío Munera Arango, el derecho económico es el conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico... Para E.R. Huber es el conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales, utilizando facultades administrativas, la administración pública influye en el comportamiento de la economía privada... para el autor del presente texto el derecho económico mexicano, en el modelo neoliberal, es el conjunto de normas específicas de regulación cuyo objeto o finalidad es enmarcar los comportamientos económicos de las personas físicas o morales, tutelando intereses generales con criterios de economicidad y simplificación en el contexto de un mercado zonal o tratado de libre comercio."¹⁰¹

A esto nos referimos, cuando señalamos que el derecho económico a perdido su esencia, ya que de las anteriores definiciones nos podemos percatar que el derecho económico es visto solamente como un regulador o guardián de los "intereses generales con criterios de economicidad", dejando totalmente de lado al estado rector de la economía con propósitos de justicia, equidad y bien común; por esto se le han atribuido sus características: humanístico, dinámico, nacional, internacional, multidisciplinario e interdisciplinario y como instrumento para el cambio social.

El pragmatismo jurídico, tiene entre sus principales objetivos el de la utilidad de la norma, como ha quedado explicado en otras paginas, este eje fundamental de esta corriente de pensamiento es explicado, defendido y argumentado por el análisis económico del derecho, esto lo podemos observar de entre las siguientes líneas:

"... el utilitarismo ha sido bastante explícitamente reconocido como inspiración de la contemporánea escuela del análisis económico del derecho de Chicago, que ahora tiene una gran importancia en la enseñanza norteamericana... Esta escuela de pensamiento pretende haber establecido una profunda relación entre el derecho y el orden económico... pretende que grandes áreas del common law pueden ser contempladas de forma clarividente como una imitación del mercado económico, y que muchas reglas jurídicas establecidas son consistentes con la concepción del derecho como un sistema de incentivos, usados para asegurar que los recursos económicos sean asignados de la forma más eficiente desde el punto de

¹⁰¹ WITKER VELAZQUEZ Jorge, Op. Cit., Pág. 6

vista económico, siendo la eficiencia definida como la maximización de la satisfacción de los deseos agregados. Se dice que ello está implícito en la lógica económica del derecho.”¹⁰²

Esta es una corriente de pensamiento relativamente nueva en nuestro país, por esta razón desafortunadamente son pocas las obras académicas que encontramos; pero trataremos de satisfacer estas carencias. En la obra de *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, nos esquematiza esta corriente de pensamiento en torno a:

“Los estudiosos que se han ocupado de esta rama del análisis económico del derecho han planteado tres tesis:

1. Las personas actúan como maximizadoras racionales de sus satisfacciones al decidir ... (libre albedrío dentro de un estado de derecho)
2. Las normas jurídicas crean precios implícitos para tipos diferentes de conducta, y las respuestas a esos precios implícitos pueden examinarse de la misma manera en que los economistas examinan la respuesta de los consumidores a los precios explícitos de cualquier bien o servicio.
3. Las normas, procedimientos e instituciones del derecho consuetudinario (proveniente del poder judicial) – en agudo contraste con gran parte de la fijación de disposiciones del derecho codificado (proveniente del poder legislativo)- promueven la eficiencia. ... el derecho permite al sistema económico acercarse a los resultados que la competencia efectiva produciría (un libre mercado que opera sin externalidades significativas, problemas de monopolio o de información).”¹⁰³

Como vemos esta corriente de pensamiento tiene puntos de encuentro e interés con el proyecto económico neoliberal; ambos buscan utilidad, en el análisis económico del derecho la utilidad de la norma, el proyecto neoliberal la utilidad en la producción; la eficiencia y la maximización son otros de los puntos de acuerdo en que coinciden, solo que la escuela del análisis económico lo trasposa al ámbito jurídico con repercusiones de tipo económico, social, cultural, entre otras y en iguales circunstancias de impacto se encuentra el proyecto neoliberal, sólo que este no analiza únicamente el pensamiento jurídico, sino más bien las políticas económicas mundiales, como veremos más adelante.

Los investigadores que escriben en torno a esta corriente de pensamiento señalan que el análisis económico del derecho, no es la única aplicación válida de la economía al derecho; si no que debe utilizarse como un estilo de análisis, además que algunos elementos importantes del derecho y de la economía no son cualitativamente

¹⁰² CASANOVA Pompeu Y MORESO José Juan, Op. Cit. Pág. 347.

¹⁰³ ROEMER, Andrés *“Introducción al análisis económico del derecho”*, 1ª edición, ITAM- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág. 14.

diferentes de los métodos tradicionales de las ciencias sociales, sino que se amplían y mejoran estos métodos; así como, que el componente más importante del derecho y la economía no consiste en conceptos económicos específicos, sino en cómo se lleva a cabo el análisis al caso concreto.

De lo anotado en el presente punto nos percatamos que las diferencias entre el derecho económico y el análisis económico del derecho son sustanciales y de forma.

Mientras que el derecho económico guarda todo tipo de formas que contiene el derecho escrito, existiendo la prohibición expresa para las autoridades de realizar aquello que no establezca la ley; el análisis económico del derecho afirma que sería más útil dar más campo de acción a los jueces para que al momento de resolver un problema se haga mediante la aplicación más útil de la norma, para que su resultado sea maximizado, esto a favor de una comunidad.

El utilitarismo de acuerdo a los argumentos que le han dado vida (el pragmatismo jurídico) arguye que la utilidad de la norma se debe aplicar con fines de beneficio común, al igual que la corriente que la respalda, pero en ese sentido, afirmamos que muy probablemente en los orígenes del pragmatismo jurídico, del análisis económico del derecho y del utilitarismo, tuvieron verdaderamente esa y otras coincidencias con las teorías que conforman el formalismo jurídico; pero con el tiempo tanto el pragmatismo jurídico, el análisis económico del derecho y el utilitarismo de la norma han sido viciados en favor del interés de un grupo reducido en detrimento de toda una comunidad, adquiriendo así sus actuales ejes, métodos y finalidades, la modificación sustancial de este pensamiento fue previsto sus mayores promotores entre ellos Posner (autor de "Utilitarianism, Economics, and Legal Theory" y "Economic Analysis of Law").

"En resumen Posner subraya:

La lógica del utilitarismo parece un argumento a favor de hacer de la maximización total de felicidad o satisfacción en el universo un imperativo ético. Como dicha meta parece alcanzable sólo dejando en la miseria a grupos de gente (aquellos que tendrían que dejar su lugar a todos los extranjeros, animales, etcétera), los utilitaristas buscan constantemente la manera de contraer los límites de su razonamiento. Pero para lograrlo tienen que abandonar el utilitarismo"¹⁰⁴

Existen diferencias sustanciales entre las que destacan, que el considerar que la aplicación real del análisis económico del derecho no es a favor del bien común; sino más bien de la utilidad de la norma que reflejara un eficientismo y una maximización en los resultados de las actividades desarrolladas por el hombre, por lo que la diferencia con el derecho económico en sus orígenes radica en sus finalidades, puesto que este último busca una mejor distribución de la riqueza, con el objeto de lograr la satisfacción de las necesidades del hombre (las finalidades están íntimamente

¹⁰⁴ Idem, Op. Cit. Pág. 31.

ligadas con los objetivos que enarbolan las corrientes del formalismo jurídico y el pragmatismo jurídico), sin embargo, nos hemos podido percatar que esas finalidades están cambiando ya que no son de corte social, sino de corte neoliberal.

A. Proteccionismo frente a neoliberalismo.

Estos son dos proyectos económicos antagónicos, no sólo en sus propuestas, sino que implican entre sus representantes y los sectores sociales actuantes una pugna; en donde el gobierno supo imponer su postura al respecto inclinándose por uno de los dos proyectos, de igual forma impuso una correlación de fuerzas favorable a sus intereses.

El proyecto nacionalista realizó sus primeros pasos en México en este siglo durante los planes villistas y zapatistas; pero fueron los constitucionalistas, presentes en el Constituyente quienes encontraron la manera de plasmarlo en el documento jurídico más importante de la nación; el proyecto nacionalista fue esbozado en la década de 1930, por el movimiento popular encabezado por el Presidente Lázaro Cárdenas del Río. Este proyecto desde entonces planteaba la necesidad de realizar un amplio conjunto de programas y reformas económicas y sociales relacionadas estrechamente con el objetivo de una efectiva integración económica nacional y una disminución sustancial de la desigualdad y la marginalidad social prevalecientes.

El proteccionismo también conocido como nacionalismo económico, consiste en que el Estado a través de diversos mecanismos impulse políticas de autosuficiencia en cuanto a los satisfactores (bienes y servicios) que demanda su sociedad; ayudada de aranceles variables, cuotas, restricciones monetarias, medidas antidumping, apoyos presupuestarios directos en forma de subsidios y otros medios para excluir las exportaciones y en los casos de exportación de bienes, que no se producen en territorio nacional se apoya a través de subsidios; además de mantener el control total de áreas específicas de la economía, sin que pueda decirse que constituyen monopolios; es decir que la política económica que implementa el Estado es amplia en todos los sectores de la economía.

Esta política se aplicó ampliamente, en diversos grados en todos los países durante el periodo de entre guerras (mundiales), por diversas razones: mantener el empleo, conservar las reservas monetarias, fortalecer las industrias locales, entre otras.

El neoliberalismo o también conocido como liberalismo tardío, (puesto que debemos distinguir entre el liberal clásico -siglo XVIII-, el liberal puro o intermedio -siglo XIX); sostiene como ejes principales: la desestatización, la desregulación, la participación de inversionistas en todo tipo de empresas, la apertura de los mercados, la liberalización de las fuerzas del mercado, promueve la austeridad en los presupuestos sociales, la disciplina monetaria, el equilibrio presupuestal, la libre empresa, la productividad y su desempeño, el consumismo, el lucro, la tecnificación, la

automatización, la informática, las telecomunicaciones, las redes virtuales y el marketing.

El neoliberalismo no actuado solamente en algunos países, sino que su actuación se ha encaminado paralelamente con la integración mundial, dicho proceso se ha dado más aceleradamente en las últimas 2 décadas, buscando la unificación del mercado de bienes, la unidad del sistema productivo, de capitales, la extensión del sistema financiero (dinero electrónico, títulos, bursatilización del crédito, entre otros), el fortalecimiento y expansión de las empresas multinacionales, el carácter universal de las nuevas tecnologías, la revolución tecnoinformática, el cambio de tecnologías de información, la constitución de bloques regionales y así la nueva división internacional de trabajo, pero este proceso es discriminatorio, pues los países tercermundistas no reciben los beneficios en igual proporción que los países primer mundistas, puesto que a los primeros los utilizan únicamente como maquiladores y proveedores de materias primas; estas diferencias se realizan a través del mecanismo de grados de regionalización económica: zonas de libre comercio (agrupa a países que eliminan entre sí los aranceles, que mantienen frente a terceros); uniones aduaneras (eliminación de aranceles entre las naciones que la integran, estableciendo un arancel común frente a terceros); mercado común (libre transferencia de mercancías, servicios, capitales y fuerza de trabajo) y unión económica (eliminación de restricciones al movimiento de mercancías y de los factores productivos -capital y trabajo- y armonizaciones de políticas económicas -fiscales, monetarias, presupuestarias, etc.-)

La mundialización o globalización de la actividad económica es contraria a los intereses nacionales, a la soberanía e independencia de los países. Vivimos la época de los mercados mundiales de capitales, financieros, productivos y tecnológicos. Una economía mundial que en aras de la acumulación del capital, en este milenio pretende mercantilizarlo todo, consecuentemente nos convierte en un mundo enfrentado, tanto al autoritarismo del neoliberalismo, a su poder financiero y militar.

Mientras el proyecto nacionalista provino de una lucha, no sólo de armas, sino también ideológica dentro del Congreso Constituyente de Querétaro, el proyecto neoliberal ha sido implantado por un grupo de personas que han tenido a su disposición los instrumentos necesarios para hacerlo; han argumentado que México no puede quedarse fuera del proceso de globalización y sí bien es cierto, también es cierto que es irresponsable hacer un cambio tan drástico en la política económica del país como lo hicieron; por que una de las consecuencias lógicas de este proceso es el desmantelamiento de la incipiente industria mexicana, trayendo consigo en forma de cascada otros efectos de índole económico: desempleo, contracción del mercado, disminución de la demanda, inflación, inestabilidad cambiaria monetaria, la disminución del presupuesto social, inestabilidad social, ya que como efecto indirecto aumentan todo tipo de actos ilícitos, por señalar algunos efectos.

El proyecto neoliberal ha sido señalado como nocivo para los sectores más amplios que son los constituidos por la clase media y la baja, ya que sólo beneficia a unos cuantos por que concentra grandes cantidades de capital en sus manos.

B. Planeación interventora y planeación liberal.

La intervención, es la acción de los gobiernos tendiente a orientar, coordinar, regular y dirigir la actividad económica del país, esto lo hará de acuerdo al sistema económico que promueva, determinando el grado de intervención que el Estado realice en su economía.

La intervención estatal total sólo fue posible en los países de sistema socialista; sin embargo, durante ambas guerras mundiales el control del Estado en la mayoría de los países fue mayúscula en sus actividades económicas; esto debido al interés en la producción, obligados por sus consecuencias militares y políticas.

En menor grado de intervención, han actuado los países conocidos como de economías mixtas; ya que permiten e impulsan el desarrollo de la inversión privada, paralelamente aplican políticas de control sobre determinadas ramas de la industria, así como de servicios; adicionalmente lo complementan con otras medidas reguladoras de tipo financiero (aduanera, fiscal, monetaria, presupuestaria, concesionaria, entre otras), otra fase de la intervención es la que realiza en las distintas etapas de la producción, mediante la actividad legislativa y judicial, específicamente en México es a través de la Ley Federal del Trabajo, el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Concursal, la Ley aduanera, la legislación Bancaria, por mencionar sólo algunas legislaciones, además de sus reglamentos. En síntesis el derecho económico distingue entre intervención directa o indirecta, también llamada indicativa; la directa es cuando el estado funge como empresario a través de las paraestatales (empresas de participación estatal mayoritaria); la indicativa es cuando el estado sólo promueve una política salarial, una política laboral, política cambiaria, de crédito, entre otras.

Las fases o elementos mencionados arriba tienen como línea principal el cuidado del intervencionismo estatal en la economía; esto presupone que hablamos de un sistema de economía socializada o mixta (que es el caso de México). Teniendo como propósitos fundamentales alcanzar metas definidas por el sistema político y plasmadas por él, en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este intervencionismo y dirección estatal ha dado lugar al derecho económico que se ve reflejada en la política económica, que estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos; algunos investigadores aseguran que cuando la política económica se racionaliza se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada.

El derecho económico en un régimen socialista, se convierte en un intervencionismo estatal, total y planificado, exigiendo normas administrativas y económicas totales, dando al derecho económico una función hegemónica que se confunde con el derecho de la planificación.

El sistema opuesto al intervencionismo es la planeación liberal, maneja ejes que se manifiestan simples, pues buscan la libre competencia, que se regirá por la oferta y la demanda de manera natural, actuando libremente los diferentes actores de la economía, delimitados únicamente por un marco jurídico, establecido por el Estado, él que en los casos en que existan Convenios o Contratos signados por las partes, (mismas que se encuentren en conflicto) les dará a dicha relación contractual mayor fuerza legal, forzando a su cumplimiento, justificando su actuar con la naturaleza de las relaciones contractuales en donde las partes se obligaron voluntariamente. Para implementar estos ejes mínimos liberales se ha requerido de todo un proceso lento y complejo: legislativo, judicial, social, económico, cultural y consuetudinario.

No es sólo un problema de mercados sino, fundamentalmente, de reorganización de los procesos de trabajo, de conducción de la economía y de las formas de propiedad, control y explotación los recursos naturales. Se busca en suma, arribar a nuevos equilibrios tanto en las relaciones de producción como en la división internacional del trabajo.

Probablemente el problema con este sistema es que deja todas las relaciones y etapas de la producción dentro de un vaivén de correlaciones de fuerzas capitalistas, en donde imperan las políticas impuestas por los conglomerados económicos más fuertes.

Sus ejes principales son la propiedad privada e individual, la libre competencia entre la multitud de empresas, la eficacia de las relaciones contractuales y el menor grado posible de intervención estatal en la producción y el comercio; buscando que el factor económico se despliegue libremente, sin ser contrarrestada o limitada por el factor político o social.

Como vemos de las líneas expuestas anteriores, la planeación interventora tiene su origen en regímenes socialistas, con injerencia en países de economías mixtas; en cambio, entre más avanza la política neoliberal, conjuntamente evoluciona la planeación de corte liberal. Encontramos así que en el mismo grado que se contraponen el nacionalismo frente al liberalismo, acontece de igual manera con la planeación interventora y la planeación liberal.

Actualmente a la planeación interventora se le conoce como paternalista o conservadora; singularmente en la época porfirista se encontraba en auge la propuesta conservadora y como es sabido por todos, la economía del país se encontraba en manos de inversionistas extranjeros (compañía ferrocarrilera, compañías deslindadoras, telégrafos, todas las minas productivas del país, la mayor

parte de los latifundios, etcétera); en contraposición se encontraban un grupo de revoltosos: el Ejército Libertador del Sur y la División del Norte quienes abanderaban el principio de: "la tierra es de quien la trabaja" y de un grupo de jóvenes inexpertos (Francisco J. Múgica, Lázaro Cárdena y otros) que afirmaban que esas grandes ramas de la economía debían estar en manos del estado mexicano, a todos ellos se les censuro como liberales.

Hoy en día quien tiene esos principios como ejes rectores mínimos, se les llama conservadores y paradójicamente quien pugna por una menor intervención estatal y la existencia de un mayor radio de acción de la iniciativa privada, especialmente extranjera es la llamada ala neoliberal.

CAPITULO CUARTO

FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE EN MATERIA ECONOMICA.

I. EN EL AMBITO LEGISLATIVO

El Ejecutivo Federal de acuerdo al artículo 71 Constitucional tiene la facultad de presentar iniciativas de ley o decretos, proyecto que transitara por el procedimiento establecido por la propia Constitución, pero el anterior no es el único camino que tiene el Presidente para legislar. El artículo 49 de la Carta Magna otorga facultades *extraordinarias* para legislar al Ejecutivo de la Unión de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo; de igual forma el artículo 73 en su fracción XVI, *considerando como causa al igual que el 29 Constitucional un carácter grave o peligro de invasión, pero en este caso de enfermedades.*

Como se comentó en los anteriores capítulos de este estudio, el territorio mexicano *durante la mitad de su existencia como Nación independiente ha tenido diversas invasiones extranjeras y múltiples enfrentamientos internos, debido a ello es que se ha discutido en todos los proyectos de Constituciones la suspensión de garantías.*

A. Con suspensión de garantías individuales.

El 11 de enero de 1917 se aprobó el artículo 29 Constitucional en los mismos términos en que su homólogo de la Constitución de 1857, hablaba de la suspensión de garantías.

"... con sólo dos diferencias muy racionales: el Proyecto explica que la suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del precepto constitucional anterior, que autorizaba la suspensión en términos generales. En el Proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueron obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión de garantías que aseguraban la vida del hombre, excepción que, prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión."¹⁰⁵

El artículo 29 de la Constitución le da la facultad extraordinaria y exclusiva al Ejecutivo de la Unión de presentar una iniciativa de ley para la suspensión de garantías individuales, la cual inclusive podrá ser aprobada por la Comisión Permanente en el caso de que el Congreso de la Unión se encontrare en receso.

El maestro Héctor Fix Fierro en el libro "México a través de sus Constituciones" comentó¹⁰⁶: "El artículo 29 de la Constitución federal prevé la interrupción o cesación temporal de la vigencia de las llamadas garantías individuales consagrada en el capítulo I del Título I de la propia Constitución (junto con leyes que las reglamentan y limitan), cuando la sociedad se vea expuesta a un grave peligro que solamente pueda enfrentarse mediante una acción rápida, enérgica y eficaz para lo cual dichas garantías puedan constituir un obstáculo. *Permite así mismo que el Congreso de la Unión delegue facultades en el Presidente de la República para que este expida legislación encaminada a resolver la emergencia; es decir, el artículo 29 establece una excepción al principio constitucional de la división de poderes (artículo 49).*"

Para lo anterior se requiere que el país o una zona específica de este, se encuentre en uno de los siguientes supuesto: invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; sólo el primero de ellos es específico, resultando los dos últimos situaciones generales que quedan al libre arbitrio del Ejecutivo Federal, el doctor Jorge Carpizo Macgregor señala como ejemplos de estos supuestos: graves conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, etcétera.¹⁰⁷

El anterior comentario no ha sido el primero; desde los debates de la Comisión encargada de redactar el artículo de suspensión de garantías en la Constitución de 1856 diversos diputados se oponían a que los supuestos dieran un amplio campo de acción al Ejecutivo.

¹⁰⁵ H. CAMARA DE DIPUTADOS COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES LV LEGISLATURA, INTEGRACION Y COMENTARIOS INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA, UNAM. "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", 4ª edición, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México 1994. Pág. 622.

¹⁰⁶ Idem, Pág. 596. (La cursiva es nuestra).

¹⁰⁷ CARPIZO MACGREGOR Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1990, pág. 213.

"El señor Zarco, diciendo que acaso el triste recuerdo de lo perniciosas que habían sido al país las facultades extraordinarias concedidas a los gobernantes lo hacían hablar en contra del artículo, estimó que éste, aun para los que creen que en casos de conflicto se necesita algo superior a la ley, era demasiado vago, porque no se limitaba a casos de invasión y de perturbación, sino que hablaba de cualesquiera otros que pongan o puedan poner en peligro la sociedad, y en estos últimos cabrá sin duda cuando convenga a un partido o una fracción para deshacerse de sus enemigos."¹⁰⁸

La última discusión en torno a dicha imprecisión en la máxima tribuna nacional, fue en 1980 cuándo por una iniciativa de reforma Constitucional enviada por el Presidente José López Portillo al Congreso de la Unión; los debates abordaron puntos que la iniciativa no enmarcaba, al extremo de que el Diputado Arturo Salcido Beltran propuso que se reformaran los supuestos jurídicos que permiten la solicitud de la suspensión de garantías, para quedar como sigue¹⁰⁹:

"En los casos de invasión, guerra o peligro inminente de guerra, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado"; a lo que rebatió el Diputado Antonio Huitron Huitron, expresando que lo que planteaba el Diputado Arturo Salcido "... no es propósito de la iniciativa, ni es la materia de la iniciativa, el tema de la suspensión de garantías. Por lo tanto, con la mayor respetable opinión del compañero diputado, no debemos tomar en consideración la respetable propuesta... solicitando con todo respeto sea desechada ... "; al tomar la palabra el Diputado Pablo Gómez reviro lo anterior así: "...el artículo actualmente dice: '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...' en los casos de invasión, con lo que estamos de acuerdo..." y añade "...perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto etcétera se pueden suspender las garantías.

A nosotros nos parece demasiado vago... podría considerarse que la sociedad esta en grave peligro por que, por ejemplo, los trabajadores de la industria eléctrica estén en huelga... o los trabajadores de Petróleos Mexicanos... la seguridad nacional no se afecta por cuestiones que tengan que ver con conflictos sociales que surgen de manera natural e inevitablemente en cualquier sociedad, sino cuando existe un peligro externo, un caso de guerra o de peligro inminente de guerra, de invasión, que afecte, sí a la seguridad de la Nación."

Con motivo de los acontecimientos bélicos ocurridos por la 2ª guerra mundial y por iniciativa del Presidente Manuel Avila Camacho en 1941 se creo el delito

¹⁰⁸ H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, Op. Cit. Pag 614.

¹⁰⁹ Idem. Pág. 628, 629 y 630.

de disolución social, aún cuando no nos encontráramos en estado de emergencia, se hizo referencia a la situación mundial prevaleciente utilizándolo como la justificación a la creación del nuevo tipo penal:

"El Ejecutivo Federal tiene particular empeño por cumplir la función constitucional de velar por la conservación de la paz interior y exterior de la República... en otros continentes se han venido ejercitando una serie de actividades de franca disolución social, que ya han acarreado graves trastornos a diversas naciones, al grado de perder su soberanía e independencia... para llevar a cabo estas invasiones, los agresores han aprovechado los años de paz para preparar la realización de sus designios... aunque se pudiera considerar lejana tal emergencia para nuestro país, sin embargo, es útil ahora que gozamos de plena serenidad pública, prever cualquier posibilidad futura..."¹¹⁰

El delito de disolución social fue puntualizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis "*Disolución social, delito de, después de declarada inexistente una huelga*" (ferrocarrilera):

"... siendo el delito de disolución social un delito contra la seguridad interior de la nación, resulta obvio que el legislador, al utilizar tal término, alude forzosamente a todo acto que redunde en impedimento, daño o perjuicio en la vida económica o de la capacidad bélica del país, que pone en peligro la seguridad nacional, interior o exterior."¹¹¹

Esta tesis fue aprobada por unanimidad el 21 de septiembre de 1962, lo grave no es que haya sido dictada 7 años después de que se decreto el levantamiento de la suspensión de garantías, lo verdaderamente imponente fue que debido a los artículos 145 y 145 bis del Código de Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia de fuero federal, fueron detenidos y enjuiciados entre las décadas de 1950, 1960 y principios de 1970 miles de ferrocarrileros, médicos, maestros, telefonistas, estudiantes, Henriquetistas, campesinos de Quintana Roo, de Baja California, yucatecos, chiapanecos y periodistas, todos ellos con motivo del ejercicio de libertad de reunión y expresión. Acusados por el delito de disolución social el cual legislo el Ejecutivo en tiempos de paz y previendo una emergencia futura: una situación de emergencia prevaleciente por la segunda guerra mundial, la cual término en agosto de 1945.

El referido artículo 29 intenta acotar al Ejecutivo, al establecer que para declarar la suspensión de garantías individuales tendrá que hacerlo de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos (actualmente no existe ninguno) y la Procuraduría General de la República y con aprobación del

¹¹⁰ ROSALES AGUILAR, Rómulo "El delito de disolución social", 1ª edición, Editorial Galeza, México 1959, Pág. 16 y 17.

¹¹¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Sexta época; Instancia: Primera Sala; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen LXIII, Segunda parte; Pág. 31; Número de registro 260,103. Aislada, materias: Penal, laboral. (IUS 9).

Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente. A pesar de ello al tenor del artículo 89, fracción II faculta al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los titulares de las Secretarías de Estado; y aunque, es necesaria la ratificación del Senado en la designación del Procurador General de la República, el artículo constitucional no le impide removerlo; en ambos casos se le proporciona la posibilidad de que, en la eventualidad de que alguno de estos funcionarios se opusiera rotundamente al juicio del presidente en relación a la suspensión de garantías, este podría removerlo y nombrar a quien tuviera una determinación similar a la suya; y en el caso del Procurador removerlo y presentar al Congreso de la Unión una terna de personas que también simpaticen con la idea de la suspensión de garantías.

Aún cuando no se encuentra expresamente en el artículo Constitucional en comento con que porcentajes será aprobada la suspensión por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, Héctor Fix Fierro asegura: "Para la aprobación del Congreso basta con el voto aprobatorio de la mayoría simple en ambas Cámaras o en la Comisión Permanente, cumplido previamente el requisito de quórum, es decir, estando presente el número de individuos necesarios para que la votación sea válida (la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados y de la Comisión permanente y dos terceras partes del Senado)."¹¹²

En el Congreso Constituyente de la Constitución de 1856, se generaron debates entorno a los porcentajes con que debía aprobarse la suspensión de garantías, el más relevante desde nuestro particular punto de vista fue el señalado por el diputado Arriaga:

"Si se quiere más seguridad de que las garantías no se suspendan sin motivo justo, propóngase que la autorización requiera del voto de los dos tercios de la unanimidad del Congreso"

En el mismo sentido, años atrás en los debates del proyecto de Constitución de 1842 en torno a este substancial tema, se proponían que para que fuere a probado se requeriría:

"Artículo 72. Sólo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exija imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente, esto no lo hará sino en los casos, con los requisitos y restricciones siguientes que sean acordadas por el voto de dos terceras partes de ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas..."¹¹³

El actual artículo 29 no sólo otorga facultades al Ejecutivo de la Unión para suspender las garantías constitucionales; sino que permite la delegación de la facultad legislativa en el Presidente, esto le da una importancia de tipo económico; ya que las

¹¹² H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, Op. Cit. Pág. 598.

¹¹³ TENA RAMIREZ Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808 -1999" 22ª edición, Editorial Porrúa, México 1999; Pág. 388.

leyes regulan las actividades del hombre en una sociedad en estado de emergencia, pero que sigue produciendo bienes y servicios.

Esta delegación de facultades fue aprovechada por los hombres que tuvieron la investidura presidencial, excediéndose de los límites marcados por el artículo 29, el ejecutivo legislo en tiempos de paz, así fue como se expidieron:

"... el Código Civil de 1928¹¹⁴; la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929; la Ley General de Comunicaciones; la Ley de Instituciones Financieras y de Crédito; las reformas al Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Cooperativas; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y territorios; la Ley Orgánica de Justicia Federal; el Código Agrario, la creación de la Comisión Federal de Electricidad; la reforma de procedimiento de los tribunales del Distrito Federal y territorios federales, el Código Fiscal y leyes sobre Marina Mercante; Obras Públicas; educación; agricultura y sanidad pública"¹¹⁵

De acuerdo con el libro que elaboró la LV Legislatura "Para acabar con esta práctica, que anulaba la división de poderes, en 1938, bajo la Presidencia del general Cárdenas, se reformó el artículo 49 para reforzar este principio que sólo admite 2 excepciones: las facultades extraordinarias del artículo 29 y las facultades para modificar las tarifas de los impuestos al comercio exterior a que se refiere el artículo 131..¹¹⁶

Este pasaje histórico lo recuerda así Carpizo: "En 1938, el presidente Cárdenas, después de haber hecho uso prolijo de dicha facultad en tiempos de paz, haciendo aún lado el supuesto del artículo 29, quiso salvar el propio artículo y regresar a la correcta interpretación del mismo: que sólo se podía conceder facultades extraordinarias para legislar si antes se había suspendido las garantías individuales por existir una emergencia; por tanto propuso y logró una reforma constitucional, adicionándose el artículo 49 con la siguiente frase: *En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."¹¹⁷

Lo anterior no implicó que el legislativo no participara en el procedimiento de una ley, sino únicamente que lo hiciera en la forma y términos del artículo 71 y 72 de la propia Constitución, lo que hace muy frecuentemente.

En la actualidad podrá servir de verdadero acotamiento la composición existente de las fracciones parlamentarias, en cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, sin embargo no es posible señalar esto de manera

¹¹⁴ CODIGO CIVIL, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "Compilación De Leyes Federales", México, octubre de 1999. (Compila IV)

¹¹⁵ CARPIZO MACGREGOR Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", 11ª edición, Editorial Siglo XXI, México 1990, Pág. 102.

¹¹⁶ H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, Op. Cit., pag 602.

¹¹⁷ CARPIZO MACGREGOR Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Pág. 103

categoría; debido a que no se ha presentado una situación de emergencia en este corto periodo de existencia de la LVIII Legislatura, además de que entre las fracciones parlamentarias pueden llegar acuerdos políticos, para respaldar al Presidente como se ha dado en otras ocasiones.

Por lo escrito ha quedado claro que el artículo 29 Constitucional no proviene propiamente del Constituyente de 1917, sino de décadas anteriores. A lo largo del presente análisis se ha asegurado que el hombre en la travesía histórica ha evolucionado, y que para que la norma siga siendo eficaz debe evolucionar junto con la humanidad. En ese entendido, particularmente afirmamos que efectivamente los supuestos jurídicos que hoy contiene la Constitución fueron necesarios en el Siglo XIX y principios del siglo pasado; empero desde hace algunas décadas los supuestos de perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro... no responden a nuestra realidad, ya que como ha quedado establecido en las páginas anteriores estos supuestos pueden utilizarse como justificaciones a actos antidemocráticos y represivos contra conflictos sociales que deberán resolverse dentro del marco de la legalidad, civilidad, pluralidad, tolerancia, dialogo y no mediante la utilización de medios extraordinarios.

El multicitado artículo no sólo en cuanto a sus supuestos jurídicos, necesita especificación; sino también en los porcentajes que se requieren para su aprobación por el Congreso de la Unión, y el expreso mandamiento de que el Ejecutivo sólo podrá expedir leyes que vayan encaminadas hacer frente a la emergencia, y que una vez pasada esta, aquellas no tendrán validez alguna; esto con el propósito de evitar las aberraciones que se cometieron en nombre de la "emergencia".

1. En materia hacendaria.

Se suspenden las garantías individuales en situaciones de emergencia con el objeto de que el Presidente pueda hacer frente a dicha situación, tomando las decisiones que considere pertinentes, la Constitución expresa que para ello se le delegaran facultades extraordinarias al ejecutivo correspondientes del poder legislativo, con la finalidad de que legisle.

Esta delegación de facultades la hará el propio órgano legislativo, pues al momento de que se suspendan las garantías individuales se convocara al Congreso en caso de encontrarse en receso, o sí se encontrare reunido este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación de emergencia, esto en consideración que para afrontarla el ejecutivo deberá delimitar medidas o programas, los que para su implementación utilizara recursos provenientes del erario público, o en su caso para que dicte leyes para su regulación y obtención:

Fue así como en 1859 Juárez expidió las Leyes de Reforma, entre las que encontramos la Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos; la Ley de matrimonio Civil; la Ley Orgánica del Registro Civil, la Ley sobre el estado civil de las personas; la

Ley sobre libertad de cultos; el Decreto del gobierno sobre el que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y los camposantos¹¹⁸; esto respondía a varios objetivos el primero y más importante fue el de allegarse de capital, el segundo y no menos relevante, era evitar que el clero se siguiera enriqueciendo con tramites que de acuerdo a las anteriores leyes corresponderían al estado y así paralelamente debilitar al clero, uno de los actores con el que sostenía la guerra de los tres años.

En la misma dinámica, es decir en uso de facultades extraordinarias, pero en épocas pacíficas en 1871 Juárez expidió la Ley de contribuciones directas del Distrito Federal.¹¹⁹ En este aspecto lo siguió el Primer Jefe del ejército constituyente:

" ... mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución de Querétaro, Carranza pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esta autorización no se siguieron ni los supuestos ni el procedimiento del artículo 29.

En 1942, el presidente Avila Camacho solicitó y obtuvo las facultades de emergencia... el ejecutivo expidió... la ley de Lotería Nacional... la ley que autorizaba el cobro de servicios que presta el Departamento del Distrito Federal... y la Ley de juegos y apuestas."¹²⁰

"... el Decreto de 1 de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías, facultó en su artículo 4º al Ejecutivo para imponer en los distintos ramos de la administración todas las modificaciones que fueran indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y para el mantenimiento de sus instituciones fundamentales; y en su artículo 5º lo facultó también para legislar en los distintos ramos de la administración con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente... En tales condiciones, si el Ejecutivo quedó autorizado para legislar en los distintos ramos de la administración, entre los cuales está comprendido el hacendario y, por otra parte, a la creación de nuevos impuestos o a la elevación de la tasa de los ya existente, lo que es necesario en un estado de guerra, a fin de incrementar los ingresos y satisfacer los gastos públicos, aumentados considerablemente por razón de este estado, no hay motivo en considerar inconstitucional, por falta de competencia del Ejecutivo para dictarlo, el tributo creado con esos fines y sus diversas reformas."¹²¹

EL Ejecutivo no sólo creo y reformo en materia tributaria, sino que modifiko de manera substancial las relaciones de comercio y las actividades productivas de la nación a nivel interno y externo. En el Decreto de 1 junio de 1942 en su artículo 3º

¹¹⁸ TENA RAMIREZ Felipe, Op Cit.; Pág. 633 a 664.

¹¹⁹ CARPIZO MACGREGOR Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Pág. 210.

¹²⁰ *Idem*, Pág. 211 y 212.

¹²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Séptima época; Instancia: Pleno; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen 68, Primera parte; Pág. 34; Número de registro 233,026. Aislada, materias: Administrativa. (IUS 9).

autoriza al Ejecutivo para dictar la Ley de Prevenciones Generales¹²² con el fin de reglamentar la suspensión de garantías; esta ley en su artículo 5º limita en los siguientes términos la garantía otorgada en el artículo 4º de la Constitución Política:

"I. Los países enemigos de los Estados Unidos Mexicanos y sus nacionales, solamente podrán realizar actos de comercio en el territorio nacional mediante autorización del Ejecutivo, dictada en los términos de la ley especial sobre la materia.

II. Obligación de sujetarse a las disposiciones restrictivas que el Ejecutivo dicte cuando estime perjudicial el ejercicio de determinada profesión, industria, comercio o trabajo para los fines de la defensa nacional.

III. Impedir, en la forma en que determinen las leyes, las ganancias ilícitas obtenidas mediante una especulación inmoderada en la subsistencias y artículos de consumo necesario.

Artículo 11.- Las garantías consignadas en el artículo 14 de la Constitución quedaran restringidas en la siguiente forma:

II. Podrán ser ocupados, mediante decisión administrativa dictada en los términos de la ley especial sobre la materia, los bienes y derechos reales o personales de los países enemigos o de sus nacionales.

III. También podrán ser ocupados, mediante la satisfacción de iguales requisitos, los bienes de personas que, sin tener la calidad de enemigas, hayan perdido total o parcialmente la posibilidad de realizar sus operaciones normales, debido a disposiciones dictadas por un país con el que México mantenga relaciones y que deriven del actual estado de emergencia."

El Ejecutivo se aseguró jurídicamente de que la suspensión de garantías surtiera los efectos esperados en el artículo 18 de la Ley de Prevenciones Generales disponía que no se admitiría ninguna demanda de amparo en contra de ninguna disposición de las leyes de emergencia o algún acto derivado de la misma.

No sólo limito a los connacionales de los países del Eje en cuanto a su actividad; sino que además con fundamento en la Ley relativa a propiedades y negocios del enemigo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1942 se les confiscaban sus bienes. Esta ley consideraba para su aplicación a las personas físicas y morales nacionales de los países del Eje, igualmente a todas las personas físicas o morales domiciliadas dentro de territorio de nación enemiga o del ocupado por los mismos; meridianamente se observa la extraterritorialidad de la ley:

"Artículo 4º. Están sujetos a las mismas reglas que los nacionales de país enemigo:

¹²² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, del sábado 13 de junio de 1942, Pág. 4.

I.- Las personas físicas o morales y cualesquiera otras asociaciones residentes fuera de los Estados Unidos Mexicanos que operen en jurisdicción de país enemigo sin estar domiciliadas en él;

II.- Las personas físicas o morales, cualquiera que sea su nacionalidad y su lugar de residencia, que obren o se presuma que obran en nombre o para beneficio o por instrucciones de país enemigo o de sus nacionales. Corresponde al Ejecutivo Federal declarar que personas se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto por esta fracción."¹²³

Era el artículo 7 de esta ley la que le permitía al Ejecutivo de la Unión de manera unilateral decidir cuales serían los bienes confiscados:

"Artículo 7º. El Presidente de la República está facultado:

I.- Para ocupar los bienes de cualquier clase que pertenezcan o fundadamente se presuma que pertenecen a un país enemigo o a sus nacionales, así como aquellos que tengan un interés los citados países o nacionales aunque sean propiedad de una tercera persona, siempre que, en este último caso así convengan a la seguridad de los Estados Unidos Mexicanos. La ocupación podrá referirse a todo el bien o a la parte o interés que represente el enemigo. Las cantidades indispensables para la subsistencia de las personas, se fijarán en las reglas generales"¹²⁴

Una vez que eran confiscados los bienes el Ejecutivo de manera unilateral decidía mantenerlos en administración o venderlos a favor de ciudadano mexicano por nacimiento o empresa integrada exclusivamente por ciudadanos mexicanos por nacimiento, existiendo a esto excepciones:

"Artículo 9º. El Ejecutivo podrá, discrecionalmente, autorizar que no se realice la transmisión cuando, a pesar de que la mejor oferta provenga de ciudadano mexicano por nacimiento o empresa formada íntegramente por mexicanos, considere que así conviene al interés del país."¹²⁵

En realidad las primeras confiscaciones se dieron antes de que se decretara el Estado de guerra que fuera publicado el 2 de junio de 1942 en el Diario Oficial de la Federación y que se retrotraía al 22 de mayo del mismo año.

"Aquél llamado originalmente Lucífero, había sido incautado a Italia en abril de 1941 y rebautizado Potrero del Llano, en honor de uno de los más productivos fundos petroleros del Estado de Veracruz. Cuando el barcotanque fue atacado navegaba de Sur a Norte a lo largo de la costa de Florida con todas las luces encendidas y llevaba pintada en el casco a babor y estribor, una enorme bandera mexicana, su nombre y el del país.... hay una nueva víctima mexicana. Se trata del barcotanque Faja de Oro -antiguo

¹²³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, sábado 13 de junio de 1942, Pág. 7.

¹²⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, sábado 13 de junio de 1942, Pág. 7.

¹²⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, sábado 13 de junio de 1942, Pág. 7.

Genoano, de Italia- que después de evadir otros acosos de submarinos y rescatar a los tripulantes náufragos de un barco norteamericano atacado por el Eje, es torpedeado en el estrecho de florida..."¹²⁶

Aún después de la guerra el Ejecutivo siguió utilizando las leyes de emergencia, con miras a obtener mayores ingresos y así lo hizo público en los considerandos de la última ley de emergencia que decretó: Ley de Emergencia sobre la Contribución Económica a la Defensa Nacional y finiquito de la misma¹²⁷:

"... fue necesario expedir diversas leyes de orden hacendario con el fin de capacitar al Erario Público para hacer frente a las erogaciones extraordinarias, de muy distintos órdenes, que demandó el estado de guerra... Que estando a punto de concluir el estado de suspensión de garantías y es llegado el momento en que el estado adopte las medidas legales necesarias para que, mediante un régimen de transitoriedad, pueda llegarse a la vida jurídica normal... Que en esa virtud es conveniente en normas que tendrán todavía el carácter de una ley de emergencia... el Estado... deberá hacer frente, con el máximo de recursos... a los numerosos problemas que planteará la postguerra, muchos de ellos quizá más difíciles que los de la guerra misma...

Artículo 1º.- Se declara contribución económica a la defensa nacional cualquier ingreso obtenido por el Erario Federal o que obtenga en el futuro, por virtud de alguna ley o decreto dictado por el Ejecutivo Federal en ramo Hacendario, con apoyo en los artículos 3º, 4º ó 5º del decreto de 1º de junio de 1942.

Artículo 2º.- En consecuencia, no será procedente ninguna reclamación judicial, inclusive en vía de amparo, que se enderece contra alguna de las leyes o decretos a que se refiere el artículo anterior."

Manuel Avila Camacho no tuvo reparo en seguir dictando "leyes de emergencia" en el Diario Oficial de la Federación del lunes 14 de septiembre de 1945 en su primera página se publicó Acuerdo que declara la cesación de hostilidades a partir del 1º de septiembre actual y a un lado el Decreto que adiciona el artículo 13º del de 28 de junio pasado, que a su vez modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y apuestas.

El 28 de septiembre de 1945, se publicó el Decreto mediante el cual se levantaba la suspensión de garantías, en el mismo se ratificaron varias disposiciones dictadas por el Ejecutivo de la Unión en materia hacendaria durante el período de emergencia; entre las que resaltan el Impuesto sobre ganancias repartibles (dividendos); varios sectores de la población no estuvieron de acuerdo con dicha

¹²⁶ MOYA PALENCIA Mario, "1942 ¡Mexicanos al grito de guerra!", 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1992, Pág. 11 y 20

¹²⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, jueves 13 de septiembre de 1945, Pág. 2

ratificación por el Congreso de la Unión; ante ello resolvió de la siguiente forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"No es exacto que el Congreso de la Unión careciera de facultades para ratificar, a través de su Decreto de 28 de septiembre de 1945, las disposiciones que expidió el Presidente de la República en materia hacendaria durante el período de suspensión de garantías, puesto que al ratificar dichas disposiciones de emergencia el Congreso de la Unión obró de acuerdo con sus propias facultades legislativas, por lo que no es exacto que por virtud de esta ratificación se prolongara el estado de suspensión de garantías, sino que se cambió la naturaleza de los impuestos, ya que quedaron en calidad de ordinarios..."¹²⁸

El problema no radicaba en que se ratificaran diversas disposiciones dictadas con motivo del estado de emergencia, lo sustancial del conflicto se encontraba en que, en la ratificación los legisladores no vislumbraron en que algunos de estos preceptos reñían con otros artículos de naturaleza totalmente ordinaria y constitucional por lo que obviamente los actos de autoridad que emanaran de la legislación ratificada, sería señalada como anticonstitucional; varios de estos casos fueron llevados ante el máximo órgano judicial, una de las tesis más sobresalientes es:

"El artículo 3º del acuerdo del Presidente de la República de 22 de septiembre de 1943, que faculta a la Secretaría de Agricultura y Ganadería para determinar las zonas de abastecimiento de caña para cada ingenio del país, sirve de fundamento al acuerdo del Secretario de Agricultura y Ganadería publicado el 12 de noviembre de 1969, que relocaliza y amplía la zona de abastecimiento de caña de azúcar del ingenio Los Mochis, Sinaloa, fijada por acuerdo presidencial de 12 de enero de 1949, es violatorio de garantías individuales, entre ellas, la de previa audiencia, que establece el artículo 14 Constitucional. Ello es así, por que el acuerdo del Ejecutivo de 1943 se funda a su vez en lo que dispone la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías establecida por el Decreto respectivo de 1º de junio de 1942. El artículo 5º de esa ley limitó la garantía individual consagrada en el artículo 4º Constitucional estableciendo, entre otras cosas, la obligación de sujetarse a las disposiciones restrictivas que el Ejecutivo dicte cuando estime perjudicial el ejercicio de determinada profesión, industria, comercio o trabajo para los fines de la defensa de la nacional (fracción II). Las garantías individuales consagradas en el artículo 14 constitucional también se limitaron, en los términos del artículo 11 de la Ley de Prevenciones Generales. Ahora bien, en virtud del acuerdo de 1969 se impide a los quejosos usar y disfrutar de los predios de su propiedad, sin haber sido oídos y vencidos previamente, pues se les obliga a que cultiven, de manera exclusiva, caña de azúcar y algunos otros cultivos verdes en

¹²⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Séptima época; Instancia: Pleno; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen 68, Primera parte; Pág. 37; Número de registro 233,028. Aislada, materias: común, constitucional. (IUS 9).

forma rotativa, pero siempre mediante acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Ganadería; igualmente los particulares se encuentran impedidos para realizar un cultivo diverso que estimen más conveniente para su economía. Esta violación constitucional se hace más evidente, si se toma en consideración que en los términos del artículo 4º del acuerdo del Secretario de Agricultura, el ingenio es el que debe adquirir la cosecha que obtengan los particulares, teniendo en cuenta que el objeto perseguido es el de abastecer ese ingenio de la materia prima necesaria para la producción de azúcar. Con el acuerdo del Presidente de la República del 22 de septiembre de 1943, así como con los demás acuerdos y providencias que el Ejecutivo Federal dictó en el período de emergencia, se perseguía como objetivo fundamental establecer las medidas políticas, económicas y jurídicas que estimaron necesarias y convenientes para la defensa nacional, por que el país se encontraba en estado de guerra.... Terminando ese estado, el Congreso de la Unión, mediante Decreto de 28 de septiembre de 1945, y principalmente mediante el Decreto de 21 de enero de 1946, que reformó el artículo 6º del Decreto acabado de mencionar, ratificó con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante el estado de emergencia, y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica. *La ratificación de esas disposiciones se hizo en los mismos términos y condiciones en que aquéllas fueron expedidas, es decir, considerando limitadas, entre otras, la garantía individual de previa audiencia.* En estas circunstancias, debe concluirse que a virtud de la ratificación de que se trata no se subsanó la omisión en que habían incurrido todas las disposiciones emanadas del Ejecutivo Federal, pues no se estableció ningún procedimiento a fin de que, terminado el estado de emergencia, los particulares fueran oídos y vencidos dentro de un procedimiento, antes de verse afectados en sus derechos, posesiones y propiedades, como lo dispone el artículo 14 Constitucional Federal; lo que debió hacerse, toda vez que al cesar el estado de emergencia el Congreso de la Unión así lo declaró, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 28 de diciembre de 1945 y 21 de enero de 1946, en cuyo artículo 1º se dijo que a partir del día 1º de octubre se levantaba la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942 y se restablecía, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud. En este orden de ideas, adquiriría plena y total vigencia el artículo 14 de la Carta Magna, que entre otras garantías establece la de audiencia previa. *Y al no respetar esa garantía es claro que el Decreto del Congreso es inconstitucional, así como el acto de su aplicación, impugnado del Secretario de Agricultura y Ganadería, en los términos de la tesis de jurisprudencia que dice: "Autoridades ejecutoras, la ejecución que lleven a cabo, de ordenes o fallo que constituyan una violación de garantías, importa también una violación constitucional."*⁴²⁹ (aprobada con unanimidad de 16 votos)

¹²⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Séptima época; Instancia: Pleno; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen 86, Primera parte; Pág. 13; Número de registro 232,811. Aislada, materias: constitucional, administrativa. (IUS 9).

El aspecto hacendario de un país se encuentra intrínseco con su política económica, aquel es el reflejo de este, puesto que si la política económica da resultados positivos, el erario público se encontrara en superávit y viceversa; si la política económica es negativa, el déficit del erario público será evidente y en esa situación no se podría hacer frente a ningún estado de emergencia por lo que es fundamental que el Ejecutivo legisle extraordinariamente en materia hacendaria en pro de la colectividad, pues esta en juego el estado de derecho, la soberanía, la dignidad humana y la realidad en la que vivimos, pero precisamente en resguardo de estas circunstancias es que, una vez pasada la emergencia debe de desaparecer toda legislación de ese origen.

2. En materia de guerra.

El Ejecutivo de la Unión es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas, lo que aunado a la suspensión de garantías individuales le permite tomar decisiones que por razones de seguridad nacional debe tomar el Presidente sin antes consultarlas al Congreso de la Unión; debido a que el tiempo que se tomaría en enviarlas al Congreso de la Unión, su estudio, discusión y resolución de este órgano; entorpecería la labor del Ejecutivo que por razones de urgencia debe resolver; por lo que se delegan facultades del Poder Legislativo al poder Ejecutivo.

El propio artículo 29 Constitucional señala que el Congreso de la Unión concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; sin embargo consideramos que una situación de emergencia es vasta en cuanto a hechos se refiere, por lo que el Congreso de la Unión no podría señalar puntualmente todas las facultades que le delega al Ejecutivo; si bien podrá hacer una lista bastante extensa de las facultades extraordinarias delegadas al Presidente, pero muy probablemente existan situaciones no contempladas por el órgano Legislativo, las cuales se arrogara el Ejecutivo de la Unión.

Por ejemplo la primera suspensión de garantías individuales que se dio en México fue en 1857, pero "el Congreso negó al presidente cualquier facultad legislativa. Por la situación en extremo difícil que atravesaba la república... en 1861... se otorgaron facultades omnímodas al Presidente para dictar todas las medidas necesarias, pero con cuatro restricciones (debía salvar la independencia nacional, la integridad territorial, la forma republicana de gobierno y los principios de reforma..."¹³⁰

Aquí vemos como al principio se limito y posteriormente se le dio todo el campo de acción al Presidente, sin ninguna restricción, lo que desemboco en que "Juárez gobernó de 1861 a 1872 haciendo usos de facultades extraordinarias. Excediendo los limites del artículo 29, legisló en épocas pacíficas".¹³¹

¹³⁰ CARPIZO MACGREGOR Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Pág. 210.

¹³¹ Idem, Pág. 210.

Es obvio que en una situación de emergencia de la naturaleza de una guerra o invasión con lo primero que hará frente el Ejecutivo Federal será con él ejército con el objetivo de repeler el ataque, pero toda esa movilización de personas y maquinaria bélica requiere del capital suficiente que suministrara la hacienda pública en la forma en que ha quedado delimitado anteriormente; además de una serie de decisiones determinadas por el Jefe Supremo de la Fuerzas armadas, las cuales no transitaran por la aprobación de ningún otro órgano, debido a la rapidez y eficacia con que se deban tomar las decisiones de seguridad e integridad nacional; para ello absolutamente todos los miembros del ejército, fuerza armada y marina quedan en disposición total del Ejecutivo Federal, con motivo de ello también queda suspendido lo establecido en las fracciones IV, V, VI, VII del artículo 89 Constitucional.

Por lo que las vidas de todo hombre que se encuentre en la marina y él ejército literalmente serán manejadas por el ejecutivo sin que ninguno de aquellos pueda oponerse a las decisiones de este. El Ejecutivo decidirá quien ira al frente de acción, si cambian su residencia, si desarrollaran tal o cual tarea, que días de descanso tendrán, que días podrán ausentarse para visitar a sus familiares, y en caso de no acatar esas ordenes, el Ejecutivo también podrá decidir sobre la suspensión de las labores del inferior o, inclusive decretar su baja del ejército. Dicho estado de excepción es con motivo del estado de emergencia, el que una vez superado se le restituirán sus derechos al cuerpo militar.

Estas facultades se otorgaron en diversas leyes de emergencia; por ejemplo la Ley General de Prevenciones otorgaba las facultades al Ejecutivo, en su artículo 10 fracción III:

“III.- Facultad para fijar el lugar de residencia de las personas que presten sus servicios en las organizaciones militares, navales y auxiliares de ellas y sus similares o en cualquiera industria, comercio o trabajo que tengan conexión con la defensa nacional.”¹³²

Pero además, ese mismo Decreto otorgaba la facultad con el objetivo de la defensa nacional al Ejecutivo de disponer de todos los habitantes del territorio nacional.

“Artículo 6º. La garantía consagrada en el artículo 5º Constitucional tendrá la siguiente limitación:

Facultad del Ejecutivo Federal para exigir trabajos a todos aquellos que estén en aptitud de prestarlos en actividades directa o indirectamente conexas con la defensa nacional, mediante justa retribución.”¹³³

Entre los graves errores del Legislativo de aquella época fue el no haber estudiado y analizado la totalidad de las leyes de emergencia y su relación con las

¹³² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, del sábado 13 de junio de 1942, Pág. 5.

¹³³ Idem. Pág. 4.

leyes ordinarias puesto que al ratificar en su Decreto de 28 de septiembre de 1945 diversas leyes y reformas que el Ejecutivo dictara con motivo del estado de emergencia, esto condujo a diversos actos en contra de los derechos de marinos, militares y auxiliares. Ante ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que:

"El texto del artículo 9 del Decreto de 1 de noviembre de 1943 contiene una disposición que, en la época de la expedición del decreto que lo incluye, era perfectamente constitucional en la medida en que entonces prevalecía "el estado de emergencia con suspensión de garantías" decretada el 1 de junio de 1942, y cuya justificación encontraba apoyo en la necesidad de que el Presidente de la República, como Jefe supremo del Ejército Nacional, pudiera manejar en un momento dado al personal de las fuerzas armadas, rápidamente y sin obstáculos, de acuerdo con los requerimientos urgentes que reclamase la defensa del país por la situación de emergencia que entonces se vivía. Pero habiendo desaparecido tal estado de emergencia y de suspensión de garantías, el cual fue levantado por decreto de 28 de septiembre de 1945 y conservado, sin embargo, su vigencia el mencionado artículo 9, en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 del diverso decreto recién citado, debe considerarse que tal disposición se volvió abiertamente inconstitucional y violatoria de garantías, en la medida en que faculta ilimitadamente al jefe del Ejecutivo para dar de baja, en forma discrecional e incluso arbitraria, al personal auxiliar y especialista del ejército, sin fundar legalmente la causa ni mucho menos dar intervención y audiencia al afectado. Así mismo, debe estimarse que también el artículo 5, citado en último término, está viciado de inconstitucionalidad en tanto que perceptúa que el artículo 9 de referencia, que fue dictado para regir en situación de suspensión de garantías, continúe teniendo vigencia en una época en que ya ha quedado restablecida la normalidad constitucional; sin que por otra parte pueda argumentarse que tal disposición cae dentro del supuesto de excepción previsto por dicho artículo 5, ya que el Decreto de 1 de noviembre de 1943, que contiene aquella disposición, no fue expedido con vigencia limitada a la emergencia, ni de su texto aparece declarado que se base en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales." ¹³⁴

Por muchas décadas la mayor parte de la humanidad se ha encontrado en conflictos bélicos, los que en su mayoría han sido por intereses netamente económicos, no sólo se busca dominar políticamente a la otra parte, sino tener el control de sus recursos naturales, imponer las reglas económicas deseadas en sus mercados, cobrar gastos de guerra.

Las guerras son económicas: los aztecas obtenían tributo de los tlaxcaltecas; los españoles conquistaron grandes extensiones de territorio, se beneficiaban de él y de los impuestos que imponían a sus colonias americanas, así

¹³⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Sexta época; Instancia: Segunda Sala; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen CXX, Tercera parte; Pág. 77; Número de registro 265,368. Aislada, materia: administrativa. (IUS 9).

como del mercado; la independencia rompió con ese esquema al alcanzar la Soberanía nuestro territorio y la potestad de decidir con que países realizar intercambio comercial y no únicamente con la metrópoli –España–; uno de los principios sostenidos en la revolución mexicana fue “la tierra es de quien la trabaja”. Muy someramente pudiéramos seguir explicando el fenómeno económico que se ha dado como trasfondo en las guerras, siendo un tema tan amplio e interesante es prácticamente estudio de otro análisis.

La segunda guerra mundial tuvo varios intereses económicos creado, en el ingreso de México al conflicto bélico no fue la excepción. En la nota de protesta basada en las declaraciones oficiales del Secretario de Relaciones Exteriores Ezequiel Padilla, las que se hicieron llegar a la Legación mexicana en Estocolmo, con la finalidad de que el gobierno de Suecia a su vez las entregara a los gobiernos de Italia, Alemania y al Japón; lo dejó muy claro:

“... La dificultad de determinar con precisión la nacionalidad del submarino que torpedeó al Potrero del Llano, no significa en concepto del Gobierno de México, un obstáculo a su facultad de protestar con máxima decisión y de reclamar las satisfacciones a que tiene derecho. En efecto, la unión que existe entre las potencias del Eje y la alianza que tantas ocasiones han proclamado, las hace en la práctica solidariamente responsables de los atentados cometidos...”

Si para el próximo jueves 21 del corriente, México no ha recibido del país responsable de la agresión una satisfacción completa, así como las garantías de que serán debidamente cubiertas las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por el Gobierno de la República, adoptará inmediatamente las medidas que exija el honor nacional...”¹³⁵

Los barcotanques hundidos eran utilizados para entregar el petróleo que se vendía, por lo que obviamente los daños y perjuicios ocasionados se elevarían si se tomaba en consideración la situación bélica prevaleciente.

Durante la 2ª guerra mundial en la Ley de Prevenciones Generales en su artículo 11 facultaba al Ejecutivo para ocupar las propiedades o negociaciones de países enemigos y sus nacionales; así como a nacionales, sus derechos reales o personales, sí a su juicio hubiera indicios de que aquellos son interpósitas personas de extranjeros hostiles a la nación; esto hizo que se creara la Ley relativa a propiedades y negocios del enemigo¹³⁶, lo que origino que diversas propiedades y comercios fueran confiscados; estos en algunos casos fueron administrados por el gobierno y otros por resolución del Presidente fueron vendidos en subasta pública únicamente a ciudadanos mexicanos ó a empresas formadas íntegramente a ciudadanos mexicanos por nacimiento.

¹³⁵ MOYA PALENCIA Mario, Op. Cit. Pág. 18.

¹³⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, sábado 13 de junio de 1942, Pág. 6-9.

Las ganancias que por administración o venta se registraron de la confiscación de los bienes del enemigo se depositaron en el Banco de México, quien invirtió en valores en bonos.

Posterior a que se decreto el cese de hostilidades, Manuel Avila Camacho en uso de facultades extraordinarias publicó el Decreto que dispone se abra un registro de reclamaciones de mexicanos que hayan resultado víctimas de actos arbitrarios en los Estados con los que el País estuvo en guerra¹³⁷ en los considerandos se reseñó:

"... independientemente de los daños y perjuicios sufridos por el Estado Mexicano por actos de agresión cometidos por los países con los cuales el nuestro se halla o ha estado en estado de guerra, algunos mexicanos han sufrido daños en su persona o en su patrimonio.

II. Que el gobierno estima conveniente allegarse todos los elementos jurídicamente necesarios para la defensa de los intereses de los nacionales afectados ..."

En el entendido de que las guerras son económicas, comprendemos porque Alemania jamás invadió, ni declaró la guerra a Suiza; porque para Estados Unidos era importante Vietnam y Corea, ya que al tener plenamente controlado a Japón los otros dos países asiáticos se convertían en fundamentales para controlar el mercado asiático; y porque para Irak es importante tener acceso al mar vía Kuwait.

Y aún posterior a la guerra la variante económica es relevante esto, se hace evidente históricamente: después de la segunda guerra mundial se consolidan los dos sistemas económicos más importantes del hemisferio; al este el socialismo gracias al Pacto de Varsovia y al oeste el capitalismo debido no al humanismo, sino más bien al lucro del Plan Marshall cuyo objetivo era la reconstrucción de Europa del oeste, con dos líneas bien definidas: evitar que obtuvieran la ayuda del bloque socialista y consecuentemente tener influencia de dicho sistema económico; y segundo, convertirlas no sólo en sus aliados bélicos y políticos, sino en mercados potenciales por décadas.

Los anteriores párrafos nos permiten entender por que las guerras tienen implicaciones económicas y como es que para volcar toda la maquinaria bélica se requiere de entradas de capitales elevados a los ordinarios que ingresan en las haciendas públicas.

B. Sin suspensión de garantías individuales, pero en situación considerada como grave.

Ha quedado plenamente establecido el mecanismo por el cual el Ejecutivo podrá legislar, una vez decretada la suspensión de garantías individuales, sin embargo

¹³⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, viernes 28 de septiembre de 1945, Pág. 1 y 2.

constitucionalmente se prevé otro tipo de situación de emergencia mediante el cual se le otorgaría facultades extraordinarias al Presidente para que legisle.

La sección Tercera de la Constitución concerniente a las facultades del Congreso, en su artículo 73 fracción XVI

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

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

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

4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, será después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;¹³⁸

El maestro Jorge Carpizo señala que es la Secretaría de Salubridad y Asistencia quien asume las funciones que se le da al Departamento de Salubridad.¹³⁹ Actualmente Secretaría de Salud.

1. En materia de salud.

Como vemos el precepto constitucional en ninguna de sus líneas se refiere a suspensión de garantías, como instrumento para hacer frente a la situación de emergencia, que en este artículo en particular son las epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país.

Nos sorprende como el maestro Jorge Carpizo en sus libros citados en el presente estudio, cuando opina respecto de la suspensión de garantías, específicamente del supuesto: "cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto", dentro de sus diversos ejemplos nos habla de las epidemias, siendo que este supuesto lo contempla claramente la Constitución en la fracción arriba citada.

¹³⁸ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "Compilación De Leyes Federales", México, octubre de 1999. (Compila IV)

¹³⁹ CARPIZO MACGREGOR Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Op. Cit., Pág. 104.

El artículo 73 en comento es muy claro, la facultad de legislar en materia de salubridad general es exclusiva del Congreso de la Unión; expresando como casos de emergencia: el de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, es decir que, si llegase a ocurrir que alguna enfermedad tome las dimensiones de epidemia, será la Secretaría de Salud (Departamento de Salubridad sic.) quien tomara las decisiones necesarias para evitar que la epidemia se extienda aún más de donde se encontrare, esto para evitar que la epidemia invadiera completamente el territorio nacional, lo que traería consecuencias funestas para México.

La idea de que una Secretaría de Estado pueda dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables; es únicamente para hacer frente rápida y efectivamente a las situaciones que esta generando la epidemia o la enfermedad exótica, además de combatirla con la finalidad de impedirle que tome otras dimensiones, no sólo territoriales, sino sociales, sanitarias, económicas, es decir que en general afecte el desarrollo del país.

Es preciso anotar que si una infección de gripe perjudica la producción de una empresa; que ocurriría en una unidad territorial no sólo con su producción, ya que en la actualidad las entidades no son autosuficientes en todos los ramos alimenticios (cítricos, granos, frutas, legumbres, etcétera), es menester señalar que afectaría a otras zonas del país las cuales se proveen de su producción; otra merma, que también se derivaría del estado de salud de dicha población, es la disminución de la demanda de bienes y servicios requeridos de otras entidades con las que mantiene relaciones comerciales y en las que en épocas de normalidad regularmente solicita.

Es obvio que el comercio interno nacional se desequilibraría, pero no sólo el comercio mostraría déficit, sino también el PIB (Producto Interno Bruto) puesto que los ingresos de la población vulnerada por la enfermedad se reducirían notablemente.

El artículo 73 constitucional señala más adelante "a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República"; se ha adjudicado al sistema político mexicano el hecho de que ningún subordinado del Ejecutivo ejecutaría de motu propio una decisión de las magnitudes a que hace referencia este artículo sin haberlo consultado previamente con el Presidente y evidentemente es cierto.

Estamos de acuerdo en que se actúe rápida y eficazmente en situaciones de emergencia y de prevención general de salud como las descritas por la Ley General de Salubridad; esto es justificable, debido a las consecuencias perjudiciales que acarrearía al país, no sólo en su rubro económico, sino también de desarrollo integral y principalmente de seguridad nacional interna y externa.

En ese sentido entendemos que el Ejecutivo estaría dictando todas las medidas preventivas por conducto de la Secretaría de Salud; y a través del Consejo de Salubridad General decretaría todas las disposiciones que considerara pertinentes,

pero la propuesta de este análisis es que no sea el único facultado en intervenir en todo el proceso.

El precepto constitucional crea al Consejo de Salubridad General, el cual depende directamente del Presidente sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y lo que disponga será obligatorio en todo el país; este número de la fracción XVI no presupone de los supuestos de epidemias o de enfermedades exóticas, por lo que la actuación del Consejo de Salubridad podrá ser durante todo el tiempo, teniendo dentro de su esfera campañas contra el alcoholismo y sustancias prohibidas, así como en materia ambiental. La esfera jurídica de este órgano de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia, es:

"Consejo General De Salubridad. Es un error afirmar que las medidas dictadas por el Consejo de Salubridad General sólo pueden tener el carácter de administrativas, puesto que el inciso cuarto de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, previene que tales medidas serán después revisadas por el Congreso de la Unión, y esa revisión no podría tener lugar, si las mencionadas medidas fueren de carácter administrativo; pues el Poder Legislativo, ni por su naturaleza ni por sus facultades, tiene la misión de revisar medidas de carácter administrativo, sino legislar, y el inciso citado, habla de medidas que el Consejo ponga en vigor, y no usa la palabra administrativas."¹⁴⁰

Las facultades de este órgano se duplican pues la materia ambiental, es extensa, y consecuentemente repercute en diversos ámbitos, no sólo de salud, sino incluso en lo social, cultural y económico, entre otros; por ejemplo, una parte de la contaminación ambiental es generada por los residuos industriales, los que representan cuantiosas sumas de dinero no sólo para los industriales que los utilizan en los medios de producción; implícitamente para los estados se genera toda una estructura en cuanto a todo su proceso de degradación.

La Ley general de salud, es ley reglamentaria de los artículos 4º y 73º Constitucional, en ella se señalan como autoridades sanitarias en ese orden las siguientes:

I.- El Presidente de la República;

II.- El Consejo de Salubridad General;

III.- La Secretaría de Salud, y

IV.- Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal.

¹⁴⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Quinta época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo III, Parte HO, Tesis: 1033, Página: 817 (IUS 9)

La Ley General de salud determina la competencia de cada una de estas autoridades, el artículo 13 contiene las otorgadas al Ejecutivo, por lo que su actuación con relación a este artículo y demás facultades que le otorga este marco jurídico se encontrara dentro del estado de derecho; sin embargo es obvio que dicha ley secundaria se excede cuando en la fracción V del mencionado artículo 13 dice textualmente: "Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general"¹⁴¹; al amparo de dicha fracción el Presidente puede llevar a cabo cualquier acción y sus defensores simplemente argumentarían que esa línea le permite tomar todas las medidas y decisiones que considere necesarias. Inclusive el de permitir un basurero nuclear en la frontera.

Para evitar que el Ejecutivo de la Unión sobrepase los límites jurídicos, con fundamento en la fracción V del artículo 13 de la Ley General de Salud, se debería por lo menos fijar ciertos límites y no caer en la generalidad de señalar "Ejercer la acción extraordinaria en materia..."

Sin perjuicio de lo anterior la Ley General de Salud faculta ampliamente a la Secretaría de Salud y al Consejo General de Salubridad, así mismo ajustándose a la constitución señala expresamente en su artículo 15 que el Consejo General dependerá directamente del Ejecutivo y además este sancionará posteriormente la actuación de la Secretaría.

Debido a la redacción del artículo constitucional y de la estructura de la Ley General de Salud, posibilitan al Ejecutivo a actuar vía la Secretaría de Salud y del Consejo de Salubridad, sin que de manera formal así aparezca, es decir, el Presidente no sólo tomaría decisiones de carácter administrativo, sino que también podrá legislar por conducto de un órgano que depende directamente de él, y el cual esta facultado constitucionalmente para legislar en materia de salud y ambiental en toda la República.

Sin embargo, consideramos que el artículo constitucional analizado: el 73, correspondiente a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión debería de señalar la intervención del poder legislativo, mediante una comisión de enlace con la Secretaría de Salubridad con 2 objetos, primero: tener el órgano legislativo toda la información mas acertada de la situación de emergencia, sin que ninguna autoridad se la pueda negar, y el segundo objetivo sería en pedir, una vez que concluya la epidemia a la a la mencionada Secretaría un informe detallado, para que se puedan fijar las responsabilidades pertinentes, si en su caso procedieran de ambas informaciones.

Además el multicitado artículo constitucional debe autorizar al órgano legislativo para analizar la actuación del Consejo de Salubridad General, otorgándole facultades de intervenir en dicho Consejo de Salubridad General de manera conjunta con el Ejecutivo.

¹⁴¹ LEY GENERAL DE SALUD "Compilación De Leyes Federales", México, octubre de 1999. (Compila IV).

C. Comercio exterior e interior.

Al gobierno federal corresponde la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica; durante las últimas décadas, la política económica nacional se ha encaminado a la globalización, y es el comercio exterior el enlace entre el mercado interno y el externo (internacional).

En el sistema neoliberal el comercio exterior es una variable fundamental, pues es el eslabón que existe entre los mercados interiores de todos los países, con el objetivo de acercarlos cada vez más, creando un vínculo de interdependencia entre los ellos.

El marco jurídico del comercio exterior mexicano es amplio, no obstante los Licenciados Felipe Tena Ramírez y Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz entre otros estudiosos en la materia, coinciden en que es el artículo 131 Constitucional su base esencial.

Durante algunos años en México se utilizó la política de sustitución de importaciones, y subsidios a determinados sectores de la industria; con la finalidad de evitar lo más posible las exportaciones, y así controlar los movimientos de capitales, reflejados en la Balanza Comercial de Pagos, además de proteger a la producción nacional, de esa manera el gobierno federal mantenía un férreo control en los precios de los productos nacionales.

Por las actuales condiciones del mundo, el comercio internacional es más dinámico que hace algunas décadas, convirtiéndose en una variante central en el desarrollo económico nacional.

"El comercio internacional influye en la tasa, la estructura, y la índole del crecimiento económico, y asimismo altera la distribución del ingreso y la riqueza dentro de un país... se hace necesario en el campo del comercio exterior la rectoría económica del Estado que comprende la centralización de la política económica respecto a las medidas cambiarias y arancelarias, a la transferencia de tecnología, a los patrones de consumo, al endeudamiento externo y a la inversión extranjera."¹⁴²

Al tener el mercado abierto, el gobierno federal es incapaz de controlar los precios de los bienes y servicios, pues su costo los delimitan el proceso de producción y los productores transnacionales y debido a los compromisos internacionales adquiridos le es imposible otorgar las subvenciones (subsidios) a las empresas mexicanas como lo hacia años atrás, pues se acusaría la practica desleal en que se estaría incurriendo lo que concluiría en la imposición de las cuotas compensatorias correspondientes.

¹⁴² H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, Op. Cit., pag 1143.

Del total de las exportaciones e importaciones realizadas en el país obtenemos el alcance de la Balanza Comercial de Pagos, la que es desfavorable, sí existe una diferencia substancial entre ambos rubros, es decir, una descompensación en la estructura de la demanda total entre los bienes y servicios nacionales y extranjeros; esto afecta en forma indirecta a la política cambiaria y monetaria, ya que influye en el tipo de cambio de nuestra moneda, puesto que los gobernantes han tratado de influir en la tasa de importación y exportación a través del valor del peso; cuando se quiere alentar a la exportación, el peso se devalúa y cuando se requiere de desalentar a la importación se logra revaluando la moneda nacional, esto por razones económicas obvias incide en el Producto Interno Bruto, en el Producto Neto Bruto y en nuestras reservas internacionales.

*"El importe total de entradas por exportaciones no depende sólo del volumen de los productos vendidos al exterior, sino también del monto en el que se comercialicen. Si en el mercado internacional desciende el valor de las exportaciones en relación con el de los productos importados, el país afectado deberá vender un volumen mayor de productos de exportación y consiguientemente explotar más sus recursos sólo para preservar invariado el ingreso de divisas y mantener el mismo nivel de bienes importados que adquiriría. Por lo general esta 'relación de intercambio' es desfavorable para los países del Tercer Mundo."*¹⁴³

Por las condiciones descritas del comercio exterior mexicano, su gran relevancia e impacto en el desarrollo de diversas ramas de la economía y el sistema financiero nacional, se le ha otorgado al Ejecutivo de la Unión la tarea de dirigirlo personalmente.

"Exportación e importación. Facultades legislativas del Presidente. El artículo 131 de la Constitución Federal establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Pero es claro que esto influye facultades para dictar normas relativas a la interpretación y aplicación de dichas cuotas, ya que tales facultades no pueden considerarse mayores o separadas de las consistentes en modificar o suprimir cuotas anteriores, o crear otras nuevas. Pues cuando la Constitución otorga ciertas facultades a una autoridad, para alcanzar una finalidad determinada, esas facultades incluyen el uso de los medios adecuados para alcanzar ese fin, siempre que no se trate de medios legalmente prohibidos, sino de medios que se adapten al espíritu de la Constitución y de las leyes. Y cuando el Presidente de la República hace el uso de tales facultades que le otorga el artículo 131 constitucional, por medio de una autorización del Congreso, no

¹⁴³ H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, Op. Cit., pag 1145.

puede decirse que las normas que dicte sean simplemente reglamentarias y de jerarquía inferior a la de la ley en sentido formal."¹⁴⁴

De esta forma el Ejecutivo de la Unión con el objetivo de regular un sector que considera importante en el comercio exterior público los siguientes decretos, que aun cuando no son todos los que ha publicado, si son los más relevantes:

1. Decreto que establece programa de importación temporal para producir artículos de exportación. (PITEX)
2. Decreto que establece el programa de importación temporal para servicios Integrados a la exportación. (PITEX SIE)
3. Decreto para el fomento de ferias mexicanas de exportación. (FEMEX)
4. Decreto para el fomento y operaciones de las empresas altamente exportadoras. (ALTEX)
5. Decreto para el Fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.
6. Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores. (DRAW - BACK)
7. Decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior. (ECEX)
8. Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación. (RECIME)

Como mencionamos anteriormente estos son sólo algunos decretos, pero no se encuentran aislados al marco jurídico del comercio exterior; entre la legislación aplicable se encuentra: la Ley de Comercio Exterior y su reglamento; la Ley Aduanera y su reglamento; la Ley de impuestos generales de importación y la Ley de impuesto generales a la exportación.

Los decretos: Pitex (1), el de importación temporal para servicios integrados a la exportación (2), el de operación de la industria maquiladora de exportación y el Draw-Back (6) se relacionan con los artículos 85 y 86 de la Ley Aduanera pues ambos artículos explican el procedimiento que se realizara para la devolución de los impuestos a la importación con motivo de que se trata de mercancías destinadas a un proceso de transformación o elaboración para ser exportadas dentro de los 18 meses siguientes a la importación.

¹⁴⁴ GUERRERO LARA Ezequiel Y GUADARRAMA LOPEZ Enrique (Compiladores) "La interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917 - 1982)", Tomo III, Instituciones de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, Editado por la Dirección General de Publicaciones, México 1984, Pág. 1955.

Además de los citados artículos los decretos guardan una íntima relación con las leyes de impuestos generales de importación y exportación.

Los decretos de ferias mexicanas de exportación (3) y Altex (4) se vinculan con el Título VIII de la ley de Comercio exterior y con los Títulos IX, X y XI del reglamento del ordenamiento anteriormente citado.

El comercio exterior y los lineamientos preferentes con los que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León lo ha conducido, probablemente han traído los resultados que su mentor esperaba, aún a pesar de la pésima política económica que encabeza reivindicándose abierta, franca y públicamente liberal.

En su primer informe de 1º de septiembre de 1995 al hablar de la situación económica y de finanzas del país se expresó así respecto del tema analizado:

"Como consecuencia de la crisis la demanda interna se contrajo rápidamente, afectando así el nivel de actividad económica. Las actividades productivas mostraron una desaceleración que ha impactado de manera diferente a los distintos sectores...¹⁴⁵ Las actividades relacionadas con la exportación compensaron en forma parcial la baja de la demanda interna, aprovechando la depreciación del peso frente al dólar y los avances logrados en materia de productividad... Con relación al sector maquilador, cabe destacar que éste continuó mostrando gran dinamismo. La producción en la industria maquiladora de exportación, en el periodo enero – mayo de 1995, creció 15.9 por ciento anual, superior al nivel observado durante 1994.... En el periodo enero a mayo de 1995, la remuneración media real en la industria manufacturera disminuyó en promedio 6.3 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior. En este lapso, la remuneración media real de la industria maquiladora de exportación registró un incremento anual promedio de 0.3 por ciento....¹⁴⁶ En el periodo enero – julio, las exportaciones totales mostraron una tasa de crecimiento anual de 32.1 por ciento, superior en 15.7 puntos porcentuales a la registrada en igual periodo de 1994... A su vez, se observó que las importaciones asociadas a procesos productivos enfocados a la exportación mantuvieron tasas de crecimiento positivas, lo cual sería indicativo de una resignación de inversiones hacia el sector exportador...¹⁴⁷ Bajo este contexto, en 1995 se mantuvieron en vigor 5 instrumentos de promoción... Draw-Back; 3 para apoyar el desarrollo industrial y comercial de las franjas fronterizas del país, y el emitido en beneficio del autotransporte... De enero a junio de este año, se otorgaron estímulos fiscales por 47.0 millones de nuevo pesos, de los cuales 18.4 millones correspondieron a estímulos presupuestales y 28.6

¹⁴⁵ Enumera las pérdidas en forma estadística

¹⁴⁶ En términos reales, el avance en mención no es tal, si se estudia seriamente la caída del valor adquisitivo que ha experimentado el peso y los salarios.

¹⁴⁷ Dentro del informe en el que se trata de justificar el error de diciembre de 1994, en el cual se encuentran matizadas las malas noticias de la peor crisis económica y financiera de los últimos años, se resaltan los pequeños positivos porcentajes alentadores de una economía al borde del colapso.

millones de nuevos pesos a extra presupuétales, que se refieren a la devolución de impuestos de importación¹⁴⁸ a los exportadores...¹⁴⁹

Durante el segundo informe de gobierno el 1º de septiembre de 1996 se expreso en los mismos términos del sector exportador, incluso brindo un espacio significativo, pues en el resumen del informe que se dio a todos los medios masivos de comunicación, 1 de las 8 gráficas resaltaba el valioso desempeño de las exportaciones realizadas en el año.

"El motor para extender y consolidar la recuperación, y para alcanzar el crecimiento que nos proponemos en 1997 residirá en la inversión privada nacional y extranjera, en el continuo dinamismo de las exportaciones, y en la paulatina reanimación del consumo. No es posible ni conveniente que el gasto público sea ese motor."¹⁵⁰

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES

(Miles de millones de dólares)



Fuente Con base en datos de BANXICO (Banco de México)

En todos los informes de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León sobresale el gran comportamiento del sector exportador, en ellos se advierte la complacencia del Ejecutivo con los resultados de la política implementada en materia de comercio exterior, especialmente en el sector maquilador. Previamente nos hemos referido a los 2 primeros informes del periodo de gobierno, no haremos la cita textual de los 3 siguientes informes, sino que tomaremos el resumen de esos años del último informe de gobierno:

¹⁴⁸ Con motivo a que es uno de los pocos sectores que están saliendo avantes de la crisis económica, se le dan las preferencias fiscales.

¹⁴⁹ SISTEMA DE INTERNET DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Primer informe de gobierno del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León", Septiembre 1º de 1995, 1. Situación Económica interna. (<http://www.presidencia.gob.mx>)

¹⁵⁰ "Segundo informe de gobierno, Una nueva etapa para México", Ernesto Zedillo Ponce de León, 1º de septiembre de 1996, El Universal, sección especial, 2º de septiembre de 1996.

"La ejecución del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior ha permitido impulsar la actividad industrial, que a partir de 1996 ha experimentado un dinamismo mayor al mostrado, por la economía en su conjunto. En particular, el sector manufacturero ha incrementado su impacto en el crecimiento del PIB total y del sector industrial, de 14.4 y 22.3%, respectivamente, en el periodo señalado. En el primer trimestre de 2000 la industria manufacturera mantuvo en más de una cuarta parte su contribución al aumento del PIB total.

El crecimiento experimentado por la industria de la transformación una vez superada la emergencia económica de 1995, permitió que en el mes de mayo de 1996 se recuperara la totalidad de los empleos perdidos en estas actividades en el año precedente, y mantener en lo sucesivo una importante generación de empleos.

El crecimiento económico alcanzado por nuestro país desde 1996 ha tenido un firme sustento en la disciplina fiscal y monetaria, así como en el cambio estructural que ha registrado diversos sectores productivos y que ha favorecido su competitividad.

Gracias a la estrategia de apertura comercial y de integración económica llevada a cabo en los últimos años y a la creciente competitividad de las empresas del país, México se ha convertido en una potencia exportadora a nivel mundial. En 1999 las exportaciones alcanzaron un nivel histórico de más de 136 mil millones de dólares, más del doble de las realizadas en 1994... Este año, nuestro país estará colocando en los mercados internacionales, productos por un valor superior a los 160 mil millones de dólares.

El número de empresas exportadoras del país se ha incrementado de poco más de 20 mil a más de 37 mil durante la presente administración, y nuestros productores llegan a más de 200 países en todo el mundo.

Durante estos años, el sector exportador ha sido uno de los motores más eficaces para la creación de empleos y donde los salarios se han recuperado con mayor rapidez.¹⁵¹

A pesar de todo los programas y lineamientos que el Ejecutivo Federal implemento en la exportación, en los años reseñados, esta ha sido desfavorable frente a la importación, lo que nos ha conducido a un desequilibrio de la balanza comercial de pagos.

¹⁵¹ SISTEMA DE INTERNET DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Sexto informe de gobierno. Avances y retos de la Nación", Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1° Septiembre del año 2000, Mensaje con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del H. Congreso de la Unión. (<http://www.presidencia.gob.mx>).

CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, 1994-2000 (1/)

(Millones de dólares)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^{P/}	Variaciones 2000/1999 ^{2/}	
								Absolutas	Relativas
Cuenta Corriente	-29,661.9	-1,576.6	-2,330.4	-7,448.4	-16,089.8	-14,152.5	-4,203.4	-688.3	19.6
Balanza comercial ^{3/}	-18,463.7	7,088.5	6,530.9	623.6	-7,913.5	-5,583.7	1,339.4	-114.8	9.4
-Exportaciones	60,882.2	79,541.6	95,999.7	110,431.4	117,459.6	136,391.1	37,980.9	8,058.6	26.9
-Importaciones	79,345.9	72,453.1	89,468.8	109,807.8	125,373.1	141,974.8	39,320.3	8,173.3	26.2

1/ Las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2/ Variaciones del periodo enero – marzo de 2000 respecto al mismo lapso del año anterior.

3/ Incluye los flujos comerciales de la industria maquiladora.

P/ Cifras preliminares. Para el 2000 cifras enero – marzo.

FUENTE BANXICO (Banco de México)

Indudablemente el comercio exterior tiene un vinculo estrecho con el comercio interior pues ambos recíprocamente repercuten en el otro, por ejemplo como se podría exportar determinada materia sino se produce lo suficiente para el abasto interno.

"La expansión económica se sustentó en la recuperación del mercado interno y en el dinamismo de la actividad exportadora. La expansión del mercado interno fue resultado del aumento del empleo y de la gradual recuperación de los salarios. Por su parte, las exportaciones totales medidas en dólares, que en 1999 incorporaron 89.5% de productos manufacturados, 6.7 puntos porcentuales más que en 1994, crecieron 124% en dicho periodo, en tanto que las manufacturas lo hicieron en 142.2%...."¹⁵²

Si analizamos la política económica desplegada por el gobierno Federal palparemos como es que se ha dado mayor importancia y trato preferente a los sectores que tienen relación con el comercio exterior, lo que ha repercutido en detrimento del comercio interno, en realidad no se ha apoyado a este; al abrir las fronteras indiscriminadamente como se realizó a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio se desbarato la pequeña y mediana industria nacional.

Las discusiones de la problemática por la que atraviesa nuestro mercado interno, que son efecto de las relaciones comerciales internacionales han llegado a la

¹⁵² SISTEMA DE INTERNET DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Sexto informe de gobierno, Avances y retos de la Nación", Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

máxima tribuna de la nación; en la comparecencia constitucional del Secretario de Comercio y Fomento Industrial¹³³ realizada el 22 de septiembre de 1999 explicó:

"Otro tema que estoy seguro que es del mayor interés para todos ustedes es el otorgamiento de cupos de importación con arancel cero para maíz, frijol y otros productos.

Al respecto quiero destacar.... que los cupos¹³⁴ que se negociaron en el Tratado son de magnitud similar a las importaciones que realizábamos antes del Tratado, por medio de los permisos previos de importación. Son importaciones que se realizaban sin pagar arancel, bajo la figura de permiso previo. La magnitud y temporalidad de las importaciones que se dan al día de hoy a través de los cupos... La administración de cupos es un proceso complejo. Requiere de equilibrar la necesidad de proteger a los productores del campo con la necesidad de mantener el abasto de productos, tales como tortillas, alimentos pecuarios, y de insumos industriales..."

Los cupos a la importación deben seguir el procedimiento que la Ley de Comercio Exterior señala para su administración, que esta sea a través de los permisos previos no es el fondo del problema por el que atraviesa el mercado interno. La raíz del conflicto es la decisión unilateral y discrecional con que ha actuado el Ejecutivo, al eliminar el arancel en los cupos de importación, que fueron negociados en el Tratado de Libre Comercio por una comisión designada por él, pero aprobados por el Congreso de la Unión violenta el mismo tratado y no acata, ni respeta la decisión del poder legislativo.

El diputado Juan Ignacio Fuentes Larios de la fracción parlamentaria de acción nacional fue el primero en interpellar:

"Usted hablaba de importación de grano. Yo creo que cuando se negoció el TLC, y espero que las gentes que negociaron el TLC por parte de ustedes eso hayan pensado, cuando se les puso un arancel a partir de cierto volumen de importación, era buscando generar una economía nacional y que si el precio no era interesante para producir, no lo trajéramos de cualquier parte del mundo y dejáramos las tierras sin sembrar.

Yo vengo de un distrito donde muchas tierras se están dejando de sembrar porque ahora se importan granos. El objetivo de tener un arancel encima es compensar los precios. Espero que ese haya sido su objetivo y no simplemente ponerle un rengloncito para que todo mundo quedara

¹³³ DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN LEGISLATIVA, "Versión estenográfica de la reunión de análisis del V Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, sobre el tema de Comercio y Fomento Industrial" Turno 4, hoja 3 y Turno 5, hoja 1.

¹³⁴ LEY DE COMERCIO EXTERIOR. Artículo 23. Se entiende por cupo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea *máximo* o *dentro* de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.

conforme y ahora simplemente olvidarnos de este renglón, porque para los que conviene, usted hace rato lo decía, hay que aplicar la ley, y cuando no conviene entonces hay que bajar el arancel, no hay que aplicarlo, hay que darle tasa cero, y hay que importar todo lo necesario porque necesitamos pollitos y necesitamos bovinos... Yo creo que también hay que pensar en la gente del campo... que platique con ellos, que sepa porque la mano en Jalisco, en Michoacán y en tantos estados se esta exportando; estamos llevando gente a Estados Unidos, porque no hay empleo, porque el campo lo estamos matando...¹⁵⁵

A pesar de los argumentos reseñados y de la implicación de un problema de carácter internacional el señor Herminio Blanco en su derecho de replica sólo se limito a decir:

"Se importan granos con arancel cero porque necesitamos importarlos, porque nuestra producción simplemente no es suficiente para el consumo que tenemos en México, no es suficiente para el consumo que tiene nuestro sector agropecuario, no es suficiente para el consumo que tiene específicamente el sector pecuario. Si no importásemos esos granos con arancel cero, lo que significaría es que tendríamos que importar carne bovino. No creo que esa sea la recomendación que está usted haciendo señor diputado..."¹⁵⁶

Entonces la replica en ese momento vino del diputado perredista Antonio Prats García quien también inconforme manifestó:

"En materia de comercio, abasto y protección al consumidor, otro aspecto por demás importante y de alta sensibilidad y repercusión social, es el referente a la política de administración de los cupos de importación de productos agropecuarios y de permisos de importación de los mismos.

Por un lado el informe señala que se continuó aplicando la política de asegurar el abasto complementario de estas materias primas, una vez agotada la oferta nacional. Lo anterior de conformidad con los compromisos asumidos por México en los acuerdo comerciales internacionales. Aparece en la pagina 513.

Sin embargo, tanto la mayoría de los productores agropecuarios como diversas comisiones de esta Cámara de Diputados, hemos mostrado a SECOFI, que dicha política no responde precisamente a los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales, sino a una cada vez más peligrosa y errónea política de discrecionalidad, de falta de transparencia, de descoordinación interinstitucional y de falta de sensibilidad y solidaridad con los productores nacionales.

¹⁵⁵ DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, Turno 13, hojas 1 y 2.

¹⁵⁶ DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, Turno 12, hoja 2.

Se han sobrepasado los cupos exentos del arancel de maíz, frijol se han violado las restricciones fitosanitarias y afectado la caída de los precios y venta de los productores cafetaleros. Se sigue insistiendo en permitir las importaciones de algodón, de frijol, de maíz, de menor calidad al nacional, de cárnicos y lácteos, mientras los productores nacionales tienen excedentes sin vender y situados al borde de la ruina. Con esta política SECOFI y otras dependencias están provocando que los productores recurran a acciones de presión para defender su derecho de sobre vivencia.

Hemos propuesto que el Comité Nacional de Cupos de Importación se democratice su composición y funcionamiento: que participen muchos más productores; que antes de tomar decisiones se realice una consulta y evaluación real del mercado interno; que se cumpla con la Ley de Pago de Aranceles; etcétera¹⁵⁷

Es de suma importancia que el Comité Nacional de Cupos de Importación sea más heterogéneo, pues sólo así se podrá escuchar las necesidades de las distintas regiones de nuestro país, además de que existiendo pluralidad de posiciones se obtengan diversas respuestas a una sola problemática, las que analizando cuidadosamente se pueda elegir la mejor alternativa. Es obvio que existe renuencia a esta participación pues su actual integración (administración pública centralizada) perdería uno de los ejes primordiales en el área de comercio internacional el sector que más aprecian.

El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, no hizo más que repetir una y otra vez su discurso, solo que en su gramática utilizo sinónimos:

"Me parece que lo que no se ha entendido es que no se ha entendido es que si no importamos sin arancel tendríamos graves problemas aquí en el país, o sea, si no importamos sin arancel maíz tendríamos problemas en lo que se refiere a abasto de tortilla, tendríamos problemas en lo que se refiere a abasto de pollo, tendríamos problemas en lo que se refiere a abasto de bovino, a abasto de todos los productos avícolas.

Tendríamos problemas también, por cierto, señor Diputado, en lo que se refiere al abasto de leche en nuestro país. Han disminuido las importaciones de productos lácteos debido a la política pecuaria que ha seguido la Secretaría de Agricultura, debido a que se elimino el control de precios de la leche. Pero aún así no producimos suficiente leche..."¹⁵⁸

La intervención falaz del señor Herminio Blanco no tuvo limite y solo la realidad nacional lo enfrento; pocos meses después productores de leche de todo el país se manifestaron por las exportaciones de productos lácteos de mala calidad, estas

¹⁵⁷ DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, Turno 15, hojas 1, 2 y 3.

¹⁵⁸ DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, Turno 17, hoja 2.

inconformidades se dieron regionalmente, es decir en las oficinas estatales que tiene SECOFI, así como en las que se encuentran en el Distrito Federal, atrayendo un problema social más a esta ciudad, que tanto ha calificado esa administración como una ciudad sin orden.

"De acuerdo estimaciones de los productores, anualmente se importan 160 mil toneladas de leche en polvo, 57 mil 700 toneladas de suero y lactosuero, 52 mil 800 toneladas de quesos y 49 mil toneladas de preparaciones alimenticias. Productores de leche de 11 estados de la República abandonaron sus ranchos ayer para manifestarse en contra de las importaciones de sustitutos de leche y la caída de los precios al productor.

... en los alrededores del edificio de la Secretaría de Comercio, en donde bloquearon la calle de Patriotismo y circuito interior durante varias horas, los casi 500 ganaderos derramaron la leche producto de su trabajo para pedir a las autoridades cordura entre las políticas de desarrollo agropecuario y de comercio exterior.

La principal demanda de las Uniones Regionales Ganaderas de los 11 estados y de los agremiados a la Asociación Nacional de Ganaderos Lecheros (ANGLAC), fue la suspensión de las importaciones de leche en polvo, suero, lactosuero, quesos y preparaciones alimenticias porque son las causas, dijeron, de que la leche fresca que producen no tenga mercado.¹⁵⁹

En las discusiones que surgen alrededor del libre comercio mundial, las personas que se encuentran a favor de este, señalan puntualmente que no debemos temer a la competitividad, que nuestros productos deben de mejorar o que sino podemos producir con calidad, absorbiendo la demanda, como lo hacen las empresas transnacionales, simplemente nos dediquemos a otra cosa, pues el libre comercio favorecerá a los consumidores que tendrán calidad y buen precio.

Este argumento no es un dogma, no todo lo que se importa es de mejor calidad que lo nacional; uno de los principales factores de decisión en la compra a veces es el precio, y en el caso de los mexicanos la crisis económica se suma como otro elemento determinante; ambas contingencias en combinación han afectado de sobremanera a la mayor parte de los productores nacionales, en la mayoría de las ramas agropecuarias, industriales y de servicios.

"Felipe Cedillo Vela, presidente de la ANGLAC, denunció que hay dificultades para comercializar 700 mil litros diarios de leche fresca, debido a que las empresas dedicadas a los derivados lácteos prefieren utilizar polvos o sustitutos de leche importados, porque son de menor precio. De alguna manera esas empresas, haciéndoles el favor entre comillas la compran a dos pesos, pero con esto están orillando a los ganaderos a sacrificar sus vacas para seguir en la actividad. Yo no sé por qué la

¹⁵⁹ CEVALLOS Yolanda, "Acorralan A Secofi", Reforma número 2,312 del 11 de abril de 1999, México, D.F.

Secretaría de Agricultura estimula a los ganaderos para incrementar la producción de leche, si después la van a tener que tirar porque no hay quién la compre, después de que Secofi prefiera traer leche de otros países que compiten con la nacional...¹⁶⁰

La falta de coordinación entre las instituciones federales no puede ser de tan grandes dimensiones, lo que nos hace pensar que en realidad no es descoordinación, sino más bien abierta preferencia a los productores extranjeros.

En la comparecencia de Herminio Blanco la interpelación de su correligionario de partido José Gascón Mercado fue más severa de lo que probablemente esperaba el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, pues la información que sostuvo en la tribuna era fiel reflejo de la problemática abordada:

"Me preocupa señor Secretario, la afirmación que un diputado que me antecedió, lo leyó, en donde la Subsecretaría afirma que los cupos se entregan para complementar el abasto nacional.

... durante 1998, se permitió la importación de más de 1960 toneladas, aproximadamente, 62%, del cupo establecido cuando los 2 millones de toneladas producidas en Sinaloa y Sonora salían al mercado. En este año, el permiso para la importación de frijol se publicó en el mes de julio, justo cuando se tenían pignoradas en Sinaloa más de 95 mil toneladas de frijoles claros y en Nayarit, 20 mil toneladas de frijol negro y además otras de 6 mil toneladas de claros, así como parte de la cosecha de Chihuahua en numerosas ocasiones.

La SECOFI manifestó que las autorizaciones de importaciones de frijol se habían detenido; no obstante en la Central de Abastos del Distrito Federal, se hacían ofertas sin límite de volumen de frijol negro "michigan", cuando supuestamente los inventarios estaban agotados, lo que indica que la entrada de productos importados se dio en realidad y esto puede tener varias explicaciones:

- La Secretaría no habló con la verdad cuando aseguraba las organizaciones económicas de productores involucrados en la comercialización que postergaría los permisos de importación hasta en tanto no se desplazaran las cosechas nacionales;

- Se dio una entrada ilegal de frijol con el consentimiento de las aduanas;

- Entró producto para la venta en el mercado interno bajo la protección de programa de importación como el "pitex", que puedo decirle

¹⁶⁰ CEVALLOS Yolanda, Idem.

que en 1997 hubo una importación de 30,238 toneladas de frijol y solamente salieron de ese, 10,453 toneladas...

Las consecuencias de esta medida, señor Secretario no son ficticias, en el caso de Sinaloa se tienen pérdidas cuantiosas y presiones sociales preocupantes. En Nayarit se estiman pérdidas por el orden de 64 millones de pesos y la descapitalización de los productores. En Durango tendrá seguramente efectos sobre la producción de este año.

Las organizaciones de productores de Nayarit estamos en cartera vencida por no haber podido comercializar hasta hoy nuestras cosechas..."¹⁶¹

Ante esta información y experiencia propia del diputado priísta quedo al descubierto las mentiras expuestas por el señor Herminio Blanco, así mismo exhibió en su derecho de replica su ineptitud.

... en lo que se refiere a su pregunta ¿por qué se importó antes de que nosotros otorgáramos la autorización de cupo? Yo ignoro la razón, ciertamente son importaciones que no entraron con autorización legal a nuestro país..."¹⁶²

Es preciso crear un mecanismo que coaccione a la administración pública centralizada a entregar toda la información que los diputados federales requieran, sin que puedan oponerles ningún pretexto; esto para poder equilibrar las decisiones unilaterales y discrecionales del Ejecutivo hace, pero no sólo en la materia de comercio exterior e interior; sino en todas aquellas que de acuerdo a la Constitución se encuentren dentro de su esfera jurídica.

Con motivo de la situación imperante en el mundo y en particular de México en la actualidad, es que se vuelve indispensable que la Cámara de Diputados tenga facultades que le permitan intervenir mas en el comercio exterior, pues sí bien la Constitución de 1917 lo expresa, estas son muy limitadas; debemos recordar que no son las mismas condiciones en cuanto a comercio exterior a aquella época.

En aquel tiempo la economía nacional se encontraba dispersa y se buscaba primordialmente que el comercio interno nacional consolidara su integración; debido a ello se le dio a la Federación atribución contenida por el artículo 131 constitucional en relación con:

"... el 73, fracción IX) la obligación de impedir que el comercio de estado a estado sufra restricciones, y con las normas (artículo 117, fracción IV; 118 fracción I) que prohíben las entidades federativas impedir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él de artículos nacionales o extranjeros; establecer impuestos de tránsito de las

¹⁶¹ DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, Turno 20, hojas 2 y 3 y turno 21 hoja 1.

¹⁶² DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, Turno 23, hoja 1.

personas o cosas que atraviesen su territorio; conservar aduanas locales, exigir documentación que ampare los géneros, y practicar el registro de bultos... así como de establecer sin consentimiento del Congreso de la Unión derechos de tonelaje, ni ningún otro de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones"¹⁶³

El marco jurídico del comercio interno es extenso pues por mencionar sólo algunas leyes encontramos: el Código de Comercio, la Ley general de sociedades mercantiles, la Ley general de títulos y operaciones de crédito, la Ley sobre el contrato de seguro, la nueva Ley Concursal (aún cuando todavía no se deja de aplicar la Ley de quiebras y suspensión de pagos), la Ley de navegación, la Ley de Puertos, la Ley federal de protección al consumidor, entre otras.

La Ley de Inversión Extranjera es parte de ese marco jurídico, particularmente consideramos que va mas allá de los límites concedidos a las leyes reglamentarias, pues infringe abierta y francamente al artículo 27 Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia en el mismo sentido en que se refiere la constitución aprobó por mayoría de 4 votos:

"EXTRANJEROS, PROHIBICION A LOS, PARA ADQUIRIR TIERRAS, DE ACUERDO CON LO PRESCRITO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. El artículo 27, fracción I, de la Constitución Federal declara: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas". Ahora bien, el espíritu que anima la prohibición constitucional excluye la adquisición de tierras en la zona prohibida por parte de extranjeros, aún a través de la posesión, pues la simple prolongación de ésta conduciría mediante la prescripción a la adquisición del dominio y con ello quedarían burlados los altos propósitos de la norma constitucional."¹⁶⁴

En la zona restringida como la llama la Ley de Inversión Extranjera,¹⁶⁵ y de acuerdo a su artículo 10-A último los extranjeros si podrán adquirir inmuebles simplemente solicitándolo a la Secretaría de Relaciones Exteriores y sometiéndose a la cláusula calvo; además el mismo artículo en su último párrafo, autoriza a la misma Secretaría para determinar mediante acuerdos generales supuestos en los que se les permitirá adquirir a extranjeros inmuebles dentro de la zona restringida, sin el permiso correspondiente de dicha dependencia, presentando únicamente un escrito sujetándose a la ya mencionada cláusula calvo.

La Ley de Inversión Extranjera a todas luces contraviene la Constitución, ella habla de la cláusula calvo en los siguientes términos:

¹⁶³ H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA, Op. Cit., Pág. 1140.

¹⁶⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Quinta Epoca, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario, Judicial de la Federación*, Tomo: CXXVII, Página: 109 (IUS 9)

¹⁶⁵ LEY DE INVERSION EXTRANJERA (COMPILA IV) Artículo 2, fracción VI.

"I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por 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 en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."¹⁶⁶

Es evidente que la constitución se refiere a territorios y aguas que no se encuentran dentro de la franja que durante algún tiempo se le llamo prohibida, y establece por razones diplomáticas una excepción a los estados y no a los extranjeros como individuos:

"El Estado de acuerdo con 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 embajadas o legaciones."¹⁶⁷

Pero en ningún momento otorga facultades a la Secretaria de Relaciones Exteriores, en los términos como lo hace la Ley de Inversiones Extranjeras que supuestamente emana de la misma Constitución.

Nuestras críticas no van encaminadas a defender a ultranza una posición nacionalista mal entendida, sino más bien a un respeto a los principios constitucionales, comprendemos que actualmente el sistema económico que tenemos reclama que instituciones e inversionistas que no son mexicanos requieran de un lugar físico en la zona restringida para extender sus actividades.

En el derecho romano existía una figura llamada *Nuda proprietas*¹⁶⁸ la cual podría ser utilizada para resolver este conflicto, en vez de seguir aplicando de manera errónea la cláusula calvo, la Ley de Inversión extranjera podría señalar que en la zona restringida y frente a extranjeros la propiedad además de ser originaria del estado, para el caso de que deseen adquirir un inmueble se registrara otorgando la nuda propiedad al Gobierno Federal siendo ellos los usufructuarios, gozando plenamente de

¹⁶⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMPILA IV) Artículo 27.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ SOCRATES JIMENEZ, "Diccionario de Derecho Romano", 1ª edición, Editorial Sixta, México, 2000, Pág. 245. *NUDA PROPRIETAS*. Nuda propiedad, propiedad incompleta, pues se carece del usufructo, que lo tiene otra persona. Ser propietario de algo sin tenerlo materialmente porque su usufructo se lo otorgó a un tercero.

derechos y obligaciones en el uso del inmueble, pero si más adelante quieren hacer cualquier operación distinta al usufructo que previamente hallan declarado (casa habitación o algún giro mercantil), lo deberán solicitar la autorización del Gobierno Federal.

La Ley de Inversión Extranjera incide enormemente en la producción nacional y en la exportación, por lo que las demostraciones de complacencia de la administración federal se dan en el mismo tono; el Director General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se refiere a este rubro:

"... hemos pasado de una captación promedio anual de inversión extranjera directa, en el período 1989 – 1993, de 3 mil 700 millones de dólares, a más de 11 mil millones en el período 1994 – 2000... es pertinente destacar que entre 1994 y 1998, las empresas con inversión extranjera directa crearon uno de cada cuatro empleos generados en México, el 30% de los trabajadores de la industria manufacturera se encuentra en empresas con capital extranjero... Ya somos la décima nación exportadora del mundo, la segunda en desarrollo, por lo que hace a la recepción de inversión extranjera directa, y una de las líderes en América Latina..."¹⁶⁹

La Ley de Inversión Extranjera realmente no es rigurosa, aunque lo trate de aparentar señalando límites a la inversión extranjera. El artículo 4º abre las puertas a la inversión; siendo el artículo 5º quien determina expresamente las actividades que se encuentran reservadas de manera exclusiva al Estado, señalándolas como áreas estratégicas; el artículo 6º de manera homóloga al que lo antecedió reserva determinadas actividades a mexicanos o sociedades mexicanas que contengan exclusión de extranjeros¹⁷⁰, agregando en su último párrafo:

"La inversión extranjera no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas en el presente artículo directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta Ley."¹⁷¹

El artículo 7º enumera las actividades en que sí podrá participar la inversión extranjera con límites del 10%, 25% y 49% acotando al final que estos porcentajes no podrán ser rebasados ni directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor; no obstante es el artículo 8º quien prelude excepciones consintiendo que sea mediante requerimiento a la Comisión

¹⁶⁹ RIVERA CAMPUZANO Luis, "En torno a la ley de inversión extranjera" El mundo del abogado, número 19, año 3, de Noviembre de 2000, México, D.F.

¹⁷⁰ LEY DE INVERSION EXTRANJERA (COMPILA IV) Artículo 2 fracción VII.- Cláusula de Exclusión de Extranjeros: El convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.

¹⁷¹ LEY DE INVERSION EXTRANJERA (COMPILA IV) Artículo 6.

Nacional de Inversiones Extranjeras y resolución favorable de la misma para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas que el mismo artículo alude, pero no es el único medio por el cual la inversión extranjera puede acceder a porcentajes mayores, la inversión neutra¹⁷² es la figura que lo permite.

La inversión neutra permite a los inversionistas extranjeros participar sin límites en acciones sin derecho a voto o con derechos corporativos limitados, siempre que obtengan previamente la autorización de la Secretaría y, cuando resulte aplicable, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esto en la lógica de cualquier inversionista es absurdo, como hará una inversión de tales dimensiones cuando su posición no es tomada en cuenta.

Cándidamente los legisladores que no son ingenuos aprobaron, esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, dando indirectamente facultades al Ejecutivo de la Unión para determinar la inversión neutra en el país, decimos indirectamente por que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial quien autoriza a los extranjeros; y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene como atribuciones:

I.- Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;

II.- Resolver, a través de la Secofi, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8o. y 9o. de esta Ley;

III.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y¹⁷³

Esto en el entendido que la Comisión está integrada por los Secretarios de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Trabajo y Previsión Social, así como de Turismo, quienes podrán designar a un Subsecretario como suplente, todos ellos son subordinados del Presidente, lo que nos remite a la presunción que se vertió en el supuesto de la suspensión de garantías, que consiste en que si uno de los Secretarios de Estado no esta de acuerdo con las ideas, se puede ir despidiendo de su encargo.

¹⁷² LEY DE INVERSION EXTRANJERA (COMPILA IV) Artículo 18. La inversión neutra es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme al presente Título y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

¹⁷³ LEY DE INVERSION EXTRANJERA (COMPILA IV) Artículo 26.

La relación entre el comercio exterior, el interior y la inversión es evidente, su vinculación se torna más estrecha con la apertura del mercado, lo que ha repercutido en signos negativos en toda nuestra industria y producción convirtiéndonos en un país dependiente, beneficiando a un sector muy reducido de industriales; esto es resultado del sistema económico neoliberal implementada desde la administración de Miguel de la Madrid Hurtado.

"Para el 95% de las empresas de del país este fue un sexenio perdido en términos de crecimiento, pero para las grande corporaciones fue la consolidación de su ingreso a la globalización mediante fusiones, adquisiciones o conversiones de las grandes multinacionales.

Aunque esto significó la pérdida de soberanía del país, el hecho es que pocas son las grandes empresas que, hasta el momento, han quedado inmunes a los capitales extranjeros. La continuidad de las reformas económicas establecidas por Washington, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, delineadas a mediados de la década de los 80's y que se respetaron en este sexenio, son las causantes de la extinción de las empresas totalmente mexicanas, señalan John Saxe-Fernández y José Luis Calva, académicos de la U.N.A.M."¹⁷⁴

II. FINANZAS PUBLICAS.

A. Proyecto de presupuesto de egresos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento más importante que aprueba anualmente la Cámara de Diputados, en el se especificán los gastos que podrá erogar la federación, en el caso de que no estuviera determinado un desembolso este no se podrá realizar pues existe impedimento constitucional.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación se detalla el monto destinado para mantener la infraestructura del estado; cuanto se enviara a cada Entidad Federativa; que proyectos y programas gubernamentales se sufragaran en este año; en qué grado se destinara al gasto social y a los servicios públicos; y la cantidad que utilizara el gobierno para amortiguar la deuda pública.

1. Conceptos de presupuesto y gasto público

Es el documento público más importante del país, en el se encuentra en forma ordenada los gastos que el Estado ha contemplado para desarrollar sus actividades. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México lo ha definido así:

¹⁷⁴ DELGADILLO BARCENAS MAYELA "Expertos de la UNAM. Las corporaciones, beneficiarias del gobierno saliente." Sección Economía, La Jornada número 5384, Lunes 27 de noviembre de 2000, Pág. 21.

"Documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal"

El maestro Hugo Rangel Couto entre las definiciones que da en su libro cita la exposición de motivos con que se aprobó el 28 de diciembre de 1979:

"El Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los instrumentos más importantes que utiliza el Estado para llevar a cabo las acciones tendientes a alcanzar los objetivos que, dentro de una estrategia global de desarrollo, se definen como prioritarios para la Nación"¹⁷⁵

El maestro Sergio Francisco de la Garza habla del concepto de presupuesto en relación al sistema que actualmente se utiliza para ordenarlo:

"Se ha definido al presupuesto por programas como un 'sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios, personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etcétera, no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas..."¹⁷⁶

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público en su artículo 13 señala al presupuesto como:

"El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos"¹⁷⁷

Así mismo, la Ley de Presupuesto en su artículo 2 define al gasto público:

"El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o de deuda pública, y por conceptos de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,
- V. El Departamento del Distrito Federal,

¹⁷⁵ RANGEL COUTO Hugo, "El Derecho Económico" Editorial Porrúa, 4ª edición, México 1986, Pág. 92.

¹⁷⁶ DE LA GARZA Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, 18ª edición, México 1999, Pág. 100.

¹⁷⁷ LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO (COMPILA IV)

- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.¹⁷⁸

El catedrático Sergio Francisco de la Garza en relación al gasto público escribió:

"... tiene una gran importancia política y económica. En el Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en México, Distrito Federal, en mayo de 1974, se señaló que el gasto público acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial, espacial de la economía. Así mismo se reconoció el papel del sector público en la redistribución progresiva de ingresos y de riqueza; la disminución del empleo; el mejoramiento del nivel de la población; la superación de la situación de dependencia; el incremento de las reservas de capital social básico y productivo, y en general, el desarrollo de determinadas actividades preferentes."¹⁷⁹

2. Características.

a. Es analizado, discutido y aprobado únicamente por la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV de la Constitución).

b. Su vigencia es anual, el Ejecutivo hará llegar la iniciativa de proyecto a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo. (artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución).

c. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien recopila y ordena la información que todas las dependencias le envían para su conformación. (artículos 6, 16, 17, 18 y 20 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público).

d. Teóricamente su discusión y aprobación debe ser posterior a la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos. (artículo 74, fracción IV de la Constitución).

e. Principio de equilibrio presupuestario, para aumentar o crear partidas, debe de contemplarse en la iniciativa de ingresos (artículo 22 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público).

f. Principio de unidad del presupuesto. El presupuesto debe contener los gastos que se prevén, pues hay un solo presupuesto no varios, en el caso de que no contenga un gasto, el gobierno no podrá ejecutarlo. (artículo 126 Constitucional).

¹⁷⁸ LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO (COMPILA IV)

¹⁷⁹ DE LA GARZA Sergio francisco, Op. Cit. Pág. 142 y 143.

g. Especificación de gastos o especialidad, las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, se debe detallar para cada caso el monto del crédito autorizado.

h. Principio de no afectación de recursos, tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, es decir, que no tengan una afectación especial, sino que ingresen a rentas generales, para financiar todas las erogaciones.

3. La partida secreta y otros rubros.

La partida secreta ha sido polémica no sólo por las cantidades que se le asignan, y a pesar del principio de especificación de gastos, esta partida no explica sus gastos como los otros rubros; siendo el Presidente quien discrecionalmente la utiliza.

Pero la partida secreta no es la única que causa controversias, en los últimos años la mayoría de los rubros han sido cuestionados por los legisladores, al igual que la propuesta de elevación de las contribuciones para tratar de cubrir un presupuesto, que aseguran se encuentra 'inflado':

*"*Si no quieren que subamos impuestos, dígnanos dónde le cortamos al presupuesto*, espetó el secretario de Hacienda, José Angel Gurriá, a legisladores que -apenas presentado el programa económico para 1999- le reprocharon lo mismo el alza del precio de la gasolina que el impuesto del 15% al servicio telefónico y el 2% al consumo en las entidades federativas. Y por lo menos diputados del Partido de la Revolución Democrática, aceptaron el reto: ni tardos ni perezosos, se abocaron a examinar, con detalle jamás visto en la Legislatura, los cerca de 40 volúmenes que consta el proyecto..."¹⁸⁰*

En lo personal consideramos que en aras de que el presupuesto de egresos sea lo más transparente posible, no se deben permitir las trasferencias, es decir sí cada entidad debe de elaborar su anteproyecto de presupuesto, esta tiene que contemplar todos sus gastos, sin llegar al derroche, pero tampoco recibiendo dinero de transferencias que vuelven obscuro el presupuesto:

"... No fue poco lo que encontraron: dinero presupuestado que no se justifica; recursos extras presumiblemente para altos funcionarios, derroche en gastos de asesoría, publicidad, comidas en restaurantes, viajes, regalos y compra de vehículos; transferencias inexplicables de recursos de una dependencia a otra; costos inflados de la deuda y el saneamiento financiero...."¹⁸¹

¹⁸⁰ ACOSTA CORDOBA Carlos, "Si hay tela de donde cortar, sin afectar gastos prioritarios. Desmenuza el PRD el presupuesto de egresos: gastos injustificados y superfluos, transferencias inexplicables y costos inflados...", Sección Reportaje, Proceso número 1155-05 del 21 de diciembre de 1998, México D.F.

¹⁸¹ Idem.

El 8 de diciembre de 1998 el PRD en el Comité Ejecutivo Nacional presentaron públicamente su proyecto de ajuste y reasignación presupuestal al cual llamaron "Plan Nacional de Austeridad Republicana", hacían un recorte de casi 40 mil millones de pesos del proyecto original presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la disminución fue obtenida de varios rubros, sin embargo el señor Gurría en menos de 24 horas en el auditorio Asociación de Banqueros de México, uno de los sectores más agraviados por tan infame y cruel hecho declaro:

"... padecen de un voluntarismo financiero que crea ahorros mínimos que no van al fondo del problema y dejar de pagar los compromisos contraídos en el FOBAPROA, nos conduciría a una sociedad caótica..."¹⁸²

La propuesta perredista no iba encaminada a dejar de pagar el FOBAPROA, según ellos la idea central se perfilaba a erogar únicamente los gastos necesarios, sin embargo no sólo el señor Gurría, sino varios funcionarios vieron amenazados sus intereses, pues el PRD inmediatamente contesto ante la opinión pública:

"... entre lo presupuestado como remuneraciones para 1999 y lo que realmente se justifica hay enormes sobrantes que no tienen destino preciso y que bien podrían recortarse. Ejemplifica con el caso de la Secretaría de Hacienda: el ejecutivo propone una partida de 2 mil 467 mil 300 pesos para el pago del personal, pero de acuerdo a la propia información del Presupuesto, cruzada con la obtenida directamente de esa Secretaría sólo se justifica 1 mil 331 millones 454 mil 600 pesos, que es el monto de todas las remuneraciones. Agregándole impuestos, la cifra se ajusta aproximadamente a 870 millones de más que no tienen explicación ni destino en el presupuesto, el mismo procedimiento siguió el especialista para todas las secretarías de Estado, pero sólo en las de la Defensa y Marina encontró una situación similar"¹⁸³

Pero a los funcionarios no sólo les preocupaba el rubro de sus salarios, sino también los destinados a traslado e instalación; vehículos y equipos de transporte; alimentos y utensilios, ya que el PRD proponía reducciones en ellos:

"... en muchas dependencias pueden justificarse los continuos viajes de los funcionarios, como en la PGR... lo que nos llama la atención es que prácticamente sólo los altos funcionarios concentran ese dinero. Ahí es cuando decimos que si estamos en austeridad y se esta disminuyendo la leche para los pobres, por que mejor no le cortamos a los funcionarios los hoteles de gran turismo y los aviones de súper lujo. Ejemplifica: sólo la Oficialía Mayor de la Secretaria de Hacienda tiene un presupuesto de 32 millones de pesos para el servicio de traslado e instalación. La oficina de Santiago Levy, subsecretario de Egresos, le van a dar 3.7 millones.... en la

¹⁸² Idem.

¹⁸³ Idem.

partida 5,300 "Vehículos y equipos de transporte", puede justificarse en dependencias como la PGR, Gobernación, Salud o la Defensa, que necesitan renovar patrullas, ambulancias o vehículos militares. Pero no tanto a la Secretaría de Hacienda a la que se le piensa destinar 8.2 millones concentrada en los altos funcionarios... La partida 2,200 "Alimento y utensilios" se derrocha enormes cantidades. Excluyendo a las Secretarías de la Defensa (el rancho de la tropa), Gobernación (alimentación en los reclusorios), Salud (comida para hospitalizados), en el resto de las dependencias ese gasto puede recortarse..."¹⁸⁴

No es posible, como tan sencillamente se destinan recursos, en cualquier empresa cuando se realizan viajes de negocios, los gastos erogados con motivo de él deben detallarse plenamente para que la empresa los cubra, y aun cuando no dudamos que esa justificación la hagan los funcionarios públicos a sus jefes, no consideramos que sea la instancia más adecuada.

Se podría señalar una partida global de traslado e instalación para todas las entidades gubernativas, esta partida podría ser manejada por una comisión que emanara de las Cámaras de Diputados y Senadores la cual deberá forzosamente estar compuesta por todas las expresiones políticas, evitando la hegemonía de una fracción parlamentaria; sería a ella a quien las entidades deberán justificarle los viajes y los funcionarios que los realicen, comprobaran ante la misma comisión los gastos que resultaren de los viajes. Para ello se le otorgara entre otras facultades a esta comisión: la de conocer y aprobar los viajes que realicen los funcionarios, conocer, analizar e investigar sus gastos, y para el caso de malos manejos o desvíos financieros tener la facultad de fincarle responsabilidades a dichos funcionarios, fundándose para ello de la legislación existente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la cual tendría que ser actualizada para contemplar la nueva situación jurídica aquí esbozada.

En cuanto al rubro de vehículos y transporte, este solo desde nuestro particular punto de vista debe contemplar vehículos militares, patrullas, ambulancia, o similares y no personales que transporten a ningún funcionario de su casa a al trabajo o a cualquier otro lado. La mayor parte de los ciudadanos que lícitamente obtiene un empleo remunerado, además de su salario no le dan auto. Por ello los altos funcionarios públicos deben de entender que tienen las mismas prerrogativas y derechos que otros ciudadanos, nuestra propuesta en este respecto es que como cualquier ciudadano utilicen su auto, el que debe ser atendido con sus recursos y no con cargo al erario público. Así mismo el tema de alimentos y utensilios debe destinarse a las entidades que lo requieren debido a su naturaleza como la Sedena, Salud, Gobernación y otras; pero no debe presupuestarse partidas globales que supongan comidas personales de funcionarios, ya que estos deben sufragársela, como cualquier ciudadano.

¹⁸⁴ Idem.

En cuanto a las comidas que deban dar por motivos públicos las entidades podría utilizarse el mismo mecanismo y encargarse la misma comisión planteada dos párrafos arriba.

El rubro de "mercancías diversas" el cual concentra los gastos para regalos que pueden ir desde víveres, abarrotes, ropa, calzado, muebles, artículos de línea blanca, perfumería, vajillas, libros y revistas; se puede limitar únicamente a libros, revistas, probablemente ropa y perfumería; que acaso se le regalara víveres, artículos de línea blanca, muebles a un diplomático o ¿a quien esta destinado?.

Entre otros gastos sin justificación y oscuros se encontró:

"... el Cisen (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) tiene un presupuesto de 308 millones para "ayudas y transferencias", pese a no tener organismos desconcentrados que dependan de él. "¿A quien da el Cisen esas ayudas, que en el presupuesto aparecen sin destinatario identificado"¹⁸⁵

Los acontecimientos recientes nos han dejado observar que en nuestro país el espionaje si se da en serio; el Cisen no es la única partida destinada a esta actividad. Se puede encontrar en el presupuesto, a manera de secreto de estado, sin que la opinión pública este enterada partidas destinadas a grupos antiterroristas y en forma escueta y velada las cantidades asignadas al Estado Mayor Presidencial, organismo del cual no se da mucha información:

"Los expertos consultados por este semanario coinciden en que la información sobre el Estado Mayor Presidencial esta muy restringida. Incluso el General Garfias Magaña, uno de los principales historiadores del ejército quien paso más de cuatro décadas en la institución, dice no saber con certeza cuántos miembros tiene el Estado Mayor Presidencial y el Cuerpo de Guardias Presidenciales, que depende operativamente del primero. De acuerdo a un análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, el Estado Mayor Presidencial cuenta con una partida anual de casi 440 millones de pesos... representa la mitad del presupuesto del Senado de la República; es casi dos veces más grande que el de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que da servicio a varios millones de mexicanos que viven en el extranjero; es más de dos veces mayor que el de la Subsecretaria de Prevención y Control de enfermedades, de la Secretaría de Salud; tres veces mayor que el de la Subsecretaría de Pesca, de la Semarnap y representa mas de dos terceras partes del presupuesto de la Secretaría de Turismo."¹⁸⁶

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ BELTRAN DEL RÍO Pascal, "Los presidentes y el Estado Mayor Presidencial: una relación que pervirtió la naturaleza del Ejército. El poder de las armas, cobijado por el poder político", Sección Entrevistas, Proceso número 1183 del 4 de julio de 1999. México D.F.

Lo oscuro de este órgano no radica solamente en que no sabe acertadamente el número de personas que lo componen, para determinar así si su presupuesto esta justificado o no, sino las actividades que realiza:

"La protección de personas —comenzando, por supuesto, con el Presidente de la República y de quien se ordene (*siendo el Presidente el que ordena*)— se ha convertido en la principal actividad del Estado Mayor Presidencial. Y la aparente discrecionalidad con que lleva a cabo esa labor de resguardo es un tema de intensa polémica y está en el centro de las críticas que se hacen al organismo militar. Dicha discrecionalidad parece haber permitido que miembros del Estado Mayor Presidencial escoltaran a Raúl Salinas de Gortari, después de que su hermano dejara la presidencia, y posteriormente se vieran enredados en las investigaciones sobre el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu....

Luis Gutiérrez Oropeza participo (*y le valió su asenso como titular del EMP*) en la campaña presidencial de 1964... le tocó proteger la vida del candidato presidencial cuando fue agredido por normalista, en la Plaza de Armas de la ciudad de Chihuahua, el 5 de abril de ese año, según consta en un archivo de la desaparecida Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales (*el Cisen de aquel momento*¹⁸⁷), obtenido por el reportero Antonio Jáquez en el Archivo General de la Nación... se usaron niños de una escuela primaria federal para hacer una valla a su candidato en el malogrado acto de campaña"¹⁸⁸

El Estado Mayor Presidencial estuvo implicado íntimamente en los sucesos de la Plaza de Tlatelolco en 1968; en el magnicidio del candidato a la Presidencia Luis Donaldo Colosio y en el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, todo con cargo al erario público.

Un asunto tan ilícito y discrecional con tintes megaconstitucionales, como lo es el FOBAPROA, hoy IPAB rebasan por mucho a cualquier rubro asignado al gasto social:

"Ante el compromiso asumido por el gobierno federal con los organismos financieros internacionales —F.M.I., B.M. y BID—, como condición para los apoyos crediticios que hicieron posible poner el "blindaje" a la economía, el rescate a la banca esta marcado como una prioridad fundamental en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el próximo año.... se pretende destinar para seguir atendiendo las necesidades de financiamiento de la deuda adquirida con los bancos tendrá un crecimiento de 40% sólo para cubrirles intereses derivados de los pagares de FOBAPROA.... las transferencias presupuestarias para ese fin pasarán —si se aprueba la propuesta oficial (*como paso, orquestado por ambos partidos de*

¹⁸⁷ Los comentarios en cursiva son nuestros.

¹⁸⁸ BELTRAN DEL RIO Pascal, Proceso arriba citado.

derecha)- de 25 mil millones de pesos a 35 mil millones... Sin embargo, las necesidades de capital del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) –organismo que sustituyó al FOBAPROA y que se encarga desde este año del rescate bancario-, no paran ahí... requerirá un total de 59 mil 500 millones de pesos.”¹⁸⁹

Los pagos irregulares del Fobaproa se hicieron desde 1995, debido a que en los Presupuestos de Egresos no tuvieron un rubro en específico, sino que fueron incluidos en los rubros de otras entidades:

“...los pasivos del Fobaproa se pasaron al Ipab, ya que varias partes se distribuyeron entre otras instituciones. Por ejemplo, el crédito del Banco de México al Fobaproa (más de 60,000 millones de pesos) se quedó en ese Banco y será pagado utilizando el remanente de esa institución. Los créditos carreteros (87,000 millones de pesos) se concentraron en un fideicomiso de Banobras (el Farac) y otros pasivos se ubicaron en Nafinsa y Bancomext.”¹⁹⁰

Al igual que en diciembre de 1998, Juan Moreno Pérez asesor en economía del PRD junto con varios estudiantes universitarios revisaron punto por punto la iniciativa del Ejecutivo de la Unión del Proyecto de Presupuesto de Egresos, el resultado no fue diferente al año que le antecedió. No obstante las discusiones de los legisladores, y la atención de los medios se centraron en la práctica discrecional y poca transparencia del presupuesto en perjuicio del gasto social y que beneficia a un sector:

“El gobierno, dice el dictamen de la oposición, nada hizo en el curso del año por superar la debilidad de la estructura fiscal, por lo que cada vez son menores los ingresos tributarios. Antes de impulsar una reforma fiscal que acabe con los tratamientos especiales que permiten a las grandes empresas eludir el pago del impuesto, el gobierno optó –sugiere– por reducir el gasto público: el presupuesto para el próximo año, sobre todo en la parte programable del gasto, será el menor de los últimos 20 años... El PRI atacó con todo para recuperar los 2 mil 500 millones de pesos que la oposición le quiere quitar al IPAB para distribuirlos entre los sectores de la población con más necesidades, particularmente para incrementar las pensiones de casi millón y medio de jubilados...”¹⁹¹

Podemos brevemente analizar muchos de los problemas sociales, para llegar a la conclusión de que el gobierno no está atendido su principal tarea frente a los ciudadanos: gobernar para todos con justicia, igualdad, equidad y bien común; es

¹⁸⁹VARGAS MEDINA Agustín, “El gasto sometido a los organismos financieros internacionales” Sección Finanzas, Proceso número 1202-21 del 15 de noviembre de 1999. México, D.F.

¹⁹⁰GARAVITO ELIAS Rosa albina, “Presupuesto: hacia una nueva relación Ejecutivo Legislativo”, Pág. 67, Quórum año VIII, número 69, noviembre – diciembre de 1999. México, D.F.

¹⁹¹ACOSTA CORDOVA Carlos Y VARGAS MEDINA Agustín “La discrecionalidad del Ejecutivo, contra el afán fiscalizador de la oposición”, Sección Reportaje, Proceso número 1208-06 del 27 de diciembre de 1999, México D.F.

una forma irresponsable de gobernar el destinar mayor capital a banqueros que a otros sectores sociales, pues entonces se puede causar descontentos masivos por parte de uno o varios sectores de la sociedad; por ejemplo en el conflicto universitario de 1999, consideramos particularmente que al tiempo que el descontento social creció y estallo, a la autoridad federal y a muchos legisladores no les intereso; el conflicto universitario tiene uno de sus principales orígenes en el poco presupuesto que se le asigna anualmente, de acuerdo a declaraciones del entonces rector Francisco Barnes de Castro:

"Apenas hace unos meses, conocimos el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ciertamente el más austero de los últimos años, como consecuencia de la baja en los precios del petróleo y de las crisis de la globalidad que azotan a los países. En el se preveía un fuerte recorte en el presupuesto específico de inversión para las instituciones federales de educación superior. Ante esta grave perspectiva la UNAM, junto con otras instituciones públicas de educación superior, expuso con toda honestidad y veracidad las consecuencias de un recorte de la magnitud propuesta."¹⁹²

El problema de fondo no es una cuestión de 20 centavos o de mil pesos, la exigencia social y justa es que el gobierno federal asuma la responsabilidad de la educación pública, gratuita y laica en el país; el tener una población preparada, nos posibilita a que esta tenga acceso a un mejor trabajo, el que obviamente es mejor remunerado y que indudablemente se reflejara en su capacidad de compra y pago, lo que alentara a la economía nacional; pero esto estropea totalmente los sueños y aspiraciones de nuestros gobernantes de tener una población maquiladora para llegar a obtener altas cifras en el ramo exportador y demostrar que sus programas de fomento son efectivos, al igual que la política económica aplicada; para así convencer a nuestros compatriotas de ser técnicos en jardinería y entonces también exportar humanos.

Desde este pupitre unimos nuestras voces para exigir se aplique sin titubeos el principio contenido en el artículo 3 constitucional el cual versa acerca de que toda la educación que el Estado imparta será pública, gratuita y laica.

No podemos pedirle a los obreros que paguen las colegiaturas de sus hijos en iguales cantidades que los padres profesionistas, industriales, banqueros, inversionistas; mientras no exista una verdadera distribución de la riqueza económica, que debe implementar el Estado, es imposible, si los salarios obreros no alcanzan para nada. Pero a pesar de que se le niega mayor presupuesto, las universidades públicas, pese a recibir todo tipo de embates y calumnias, siguen egresando de sus aulas los mejores profesionista, los mejores investigadores, los mejores catedráticos, los mejores analistas.

¹⁹² MENSAJE DEL RECTOR (FRANCISCO BARNES DE CASTRO) A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA, "Universidad responsable, sociedad solidaria", Primera plana, Gaceta UNAM número 3,254 de Lunes 15 de febrero de 1999. Ciudad Universitaria, México D.F.

Pero aún cuando se transformen las estructuras económicas del país, el Estado seguirá teniendo la responsabilidad de seguir impartiendo educación pública, gratuita y laica; por que si no lo hace rompería con una relación gobernado – gobernante; el gobierno al desentenderse de sus obligaciones, empuja forzosamente al gobernado a proveerse de todas sus necesidades, y en el caso de que no prestara ningún servicio no tendría razón de existencia los impuestos, ni contribuciones.

A unos meses de este grave conflicto el Presidente Vicente Fox Quezada no comprendió o no entendió la magnitud de lo que significa el presupuesto para la educación pública, en el primer periodo legislativo trataba de chantajear la aprobación del alza de impuesto sobre el consumo de alimentos y medicinas para aumentar el gasto social en el rubro de educación:

"Más presupuesto a educación, si se aprueba la reforma fiscal: Fox... reconoció ayer que el presupuesto de 2001 para la educación no se incrementará, como era su intención, y que ese sector tendrá que esperar a que el Congreso apruebe la iniciativa de reforma fiscal... reconoció que su compromiso de incrementar los recursos para la educación deberá posponerse y estará sujeto a su propuesta de reforma fiscal, que incluye aumentar el IVA y grabar medicinas y alimentos, entre otras medidas."¹⁹³

Observamos que en ambos casos afecta en su mayoría a los mismos sectores sociales, a los que históricamente no se protege, siguiendo además la práctica discrecional y arbitraria de disponer para sí y para sus colaboradores magnánimos sueldos con cargo al erario federal:

"El lunes, Martha Sahagún confirmó que los responsables de las nueve coordinaciones reciben, desde agosto, un sueldo de 85 mil 300 pesos mensuales, similar al de un secretario de Estado... la vocera, había dicho este miércoles daría toda la información para aclarar el tema de los salarios de los 18 coordinadores del equipo de transición que, originalmente, no recibirían 'ni un solo centavo' y todo lo 'harían por amor a México'... se esperaba que la responsable del área de comunicación ofreciera algún reporte, pero no fue así; inesperadamente el que salió fue el propio Presidente electo, quien según infirió Sahagún hace dos días, devengaba un salario semejante al del Presidente Zedillo, de 167 mil 41 pesos mensuales... Fox debió salir para aclarar las 'inferencias' de su vocera y la confusión que durante la gira que el martes realizó por Jalapa él mismo provocó, cuando a la petición de que confirmara si estaba "cobrando un salario presidencial", contestó: 'como ustedes tienen sueldo, nosotros también...'"¹⁹⁴

¹⁹³ VENEGAS Juan y URRUTIA Alonso, "Aplaza Fox más gasto a educación", Encabezado y Sección Sociedad y justicia, La Jornada número 5858 del jueves 21 de diciembre de 2000, México D.F. Pág. 38.

¹⁹⁴ EDITORIAL, "Arremete Fox contra la prensa. Exige a otros medios revelar fuentes sobre el espionaje en su contra. Advierte que abrirá investigación; la Secretaría de Gobernación rechaza estar involucrada.", Encabezado y Sección Política, La Jornada número 5768 del jueves 21 de septiembre de 2000, México D.F. Pág. 3, 5, 6, 7 y 8.

El Presidente electo muy probablemente no previó que en el acuerdo metaconstitucional con el Ejecutivo Ernesto Zedillo, este no le resguardaría la información de los salarios irregulares del primer presidente no priísta, el mantener oculta esa clase de información con personas de mismo partido es tal vez apego a las costumbres partidarias, pero con alguien que es supuestamente oposición es simplemente un albedo político.

En esos momentos los salarios que todo el equipo de transición y el propio Fox percibían eran irregulares, pues todavía el Presidente electo no tomaba posesión y los "coordinadores de área" aún no tenían su nombramiento oficial, violentando agresivamente los actuales artículos 126, 127 y 128 constitucionales.

El artículo 126 fue transgredido, pues trata de circunscribir al Ejecutivo Federal una vez aprobado el presupuesto, para que este no utilice recursos que no fueron analizados y discutidos previamente por el poder legislativo, pues señala claramente: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."¹⁹⁵

Como ya se había mencionado ni el Presidente electo, ni su equipo en aquellos momentos aún no juraban guardar la Constitución como lo indica el artículo 128 constitucional: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."¹⁹⁶

De acuerdo al párrafo que antecede el equipo de transición, ni el Presidente electo aún no eran funcionarios cuando ya obtenían salarios análogos, sin que estuvieran contemplados en el presupuesto de egresos para ese año; por ambos motivos es que creemos que ni por asomo pueden invocar el artículo 127 constitucional como lo intentaron, pues el presupuesto jurídico que contempla dicho articulado, no es en el que se encuentran estos señores.

"El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores del 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 equivalente en los Presupuestos de Egresos de la Federación...."¹⁹⁷

Esta situación generó diversas opiniones, algunas aprobaban la situación, otros no tanto, hubo quien enunciando los anteriores artículos constitucionales declararon:

¹⁹⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMPILA IV).

¹⁹⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMPILA IV).

¹⁹⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMPILA IV).

"Leonel Godoy: Fox, su equipo y Gurría, incurren en peculado.... por destinar recursos públicos al pago de salarios del equipo entrante en el Ejecutivo Federal... no tienen justificación alguna para percibir salario

¡Bienvenidos al ejercicio del gobierno!: PRI. Martí Batres: el cobro de salarios mancha el proceso de transición..."¹⁹⁸

Ante esta reacción probablemente esperada, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León a través de la Secretaría de Hacienda dio a conocer a la opinión pública la solicitud de fondos para el equipo de transición solicitado por el propio Fox.

"Con base en la solicitud de un fondo de transición planteado por el Presidente electo, señor Vicente Fox Quesada al Presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León el pasado mes de julio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha diseñado un esquema de apoyo que, sustentado en las normas vigentes, cumple plenamente requisitos de legalidad y transparencia y facilita los trabajos inherentes al cambio de Administración gubernamental.

Específicamente, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 25,26, 57 y 72 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, así como en los numerales 62, 143 y 215 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal se otorgara un apoyo con las siguiente características...

A la fecha, se han otorgado 185 contrato de servicios profesionales por honorarios con un promedio de \$32,263.92 brutos, que hacen un importe mensual de 5.9 millones de pesos, antes de impuestos, con terminación el próximo mes de noviembre...

Gastos de operación y diversos. La aportación de recursos del Presupuesto a un fideicomiso privado para otros gastos del Equipo de Transición... hasta ahora, los recursos aportados al fideicomiso suman 8.5 millones de pesos y se encuentra en trámite una aportación adicional por 1.8 millones de pesos..."¹⁹⁹

Aún cuando el comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda motiva y fundamenta la erogación de ese gasto, desde nuestra particular opinión se intenta explicar con una ley secundaria la violación a la carta magna.

¹⁹⁸ 1er. Nota. OLAYO Ricardo, BALTAZAR Elia Y ROMERO S. Gabriela "Juicio político al titular de Hacienda. Leonel Godoy: Fox, su equipo y Gurría, incurren en peculado". 2da nota. PEREZ Ciro "¡Bienvenidos al ejercicio del gobierno!: PRI. Martí Batres: el cobro de salarios mancha el proceso de transición". , ambas notas se encuentran en la sección Política, La Jornada número 5768 del jueves 21 de septiembre de 2000, México D.F.

¹⁹⁹ UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, "Apoyo económico para la transición gubernamental", Comunicado de Prensa número 118/00, México, D.F. a 18 de septiembre del 2000.

La excepción hecha al Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2000 respecto de los salarios irregulares de su equipo de transición no fue la única que realizara el Presidente electo Vicente Fox Quezada, pues ofreció el 1 de diciembre de 2000 una suntuosa fiesta en el alcázar del castillo de Chapultepec con motivo de su toma de protesta la cual tuvo un costo aproximado de siete millones de pesos por ello algunos medios impresos la bautizaron como la "fiesta faraónica"²⁰⁰, esta asignación además de no haber estado prevista por el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, consideramos que va en contra del artículo 39 del mismo Presupuesto de Egresos. Ubicado en el Título Cuarto, Capítulo I Disposiciones De Racionalidad, Austeridad Y Disciplina Presupuestaria a la letra dice:

"Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán sujetarse a criterios de racionalidad, austeridad y selectividad, conforme a lo siguiente:

I. Gastos menores, *de ceremonial* y de orden social, comisiones de personal al extranjero, congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones....²⁰¹

Para los comunicólogos y analistas políticos este hecho paso inadvertido, sus comentarios por aquellos días se centraban en el bono sexenal de los burócratas, el cual no sólo no se encontraba contemplado por el Presupuesto de Egresos, si no que prohibía a las entidades públicas a proporcionarlo a sus trabajadores:

"Artículo 54. Las dependencias y entidades no otorgarán ningún estímulo, pago o compensación especial a los servidores públicos, con motivo del término de la presente administración del Ejecutivo Federal.

De la misma manera, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos por disposición constitucional, deberán abstenerse de cubrir cualquier tipo de estímulo, pago o compensación especial a los servidores públicos a su servicio, con motivo del término de su encargo legislativo o judicial, o bien por el término de la administración correspondiente."²⁰²

La presión ejercida por los burócratas, además de la amenaza latente de un paro nacional de servidores públicos, fue el motivo para que el Ejecutivo de la Unión en ejercicio otorgara el tan ansiado bono sexenal, tradición que empezara el Licenciado José López Portillo.

El lunes 11 de diciembre de 2000 el Secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz presento a la Cámara de Diputados la iniciativa del Presupuesto de Egresos para el ejercicio del año 2001, las propuestas de la nueva administración no diferían en mucho de la anterior administración, los mismos legisladores lo señalaron como:

²⁰⁰ EDITORIAL, La Jornada número 5387 del jueves 30 de noviembre de 2000.

²⁰¹ PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DEL AÑO 2000.

²⁰² PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DEL AÑO 2000.

"... es que se apega celosamente al *script* trazado y puesto en marcha en los últimos años, tanto que hasta los propios legisladores panistas se califica el programa económico del 2001 como 'más de lo mismo' con sorna, priísta y perredista han dicho, sobre todo el Presupuesto, que es 'menos de lo mismo' – en alusión de que el gasto público para el año entrante es no sólo el segundo mas bajo en proporción al Producto Interno Bruto, de los últimos 22 años, sino aún más restrictivo –"²⁰³

La iniciativa del Presupuesto nos demuestra que las promesas que realizó Vicente Fox en campaña, no fue más que demagogia y paliativos políticos de los cuales se valió para promocionar "su voto útil".

"El hoy Presidente de la República, en efecto, debió archivar muy pronto – apenas terminada la fiesta por su arribo al poder- muchas de las promesas que lo llevaron a la primera magistratura del país.

Por lo pronto, con 4.5% de crecimiento económico anunciado en los documentos que definen el programa económico –contra el 6% que pronosticaba en campaña para su primer año; 'en el tercer o cuarto año, la economía empezara a crecer a 7%', aseguraba- no podrán generarse el millón 350 mil empleos anuales que permitirían a México 'dejar de ser un país sólo de maquiladoras y de salarios mínimos de miseria... el nuevo gobierno decidió que la economía nacional no debía crecer en el 2001 más de 4.5%; que, incluso, había que meterle freno (*así que nos olvidamos también del millón 350 mil nuevos empleos y de un aumento significativo del salario*)... De igual forma, en el 2001 no habrá espacio tampoco para iniciar la 'revolución educativa' –tan traída y llevada en la campaña- la única formula, según Fox, 'para que el crecimiento económico se transforme en reducción sustancial de la pobreza'... en sus cálculos aseguraba que si era posible dedicar el 8% del PIB a educación... De hecho, en el Proyecto de Presupuesto para el año entrante, de 20 programas para el combate a la pobreza, a 13 se les asignó un gasto menor al que ejercieron este año. A reserva de lo que decidan esta semana los legisladores...."²⁰⁴

Las negociaciones que realizaron los diputados –que se dieron debido a la composición que actualmente integra la Cámara- lo que se reflejó en que las 3 fracciones parlamentarias votaron a favor en lo general aprobando el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2001, el cual asciende a un billón 361 mil 866 millones de pesos; lo más sobresaliente de la cesión se público en todos los diarios vespertinos:

²⁰³ ACOSTA CORDOVA Carlos, "El Presupuesto de Fox, 'menos de lo mismo'", Sección Política, Proceso número 1260 del 24 de diciembre de 2000, México, D.F.

²⁰⁴ Idem. (la cursiva es nuestra)

"El gasto al Poder Judicial se redujo en mil 500 millones de pesos; el del Instituto Federal Electoral en 250 millones, cifra similar a la que se *disminuyo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. La deuda pública también vio limitado su gasto en dos mil 150 millones, mientras la partida a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) cayó en mil 500 millones de pesos.

Estos ajustes al gasto permitieron que el apoyo productivo al desarrollo rural incrementara su partida a cuatro mil millones... A su vez el presupuesto al sector educativo se incrementará en mil 405 millones de pesos, en tanto los jubilados y pensionados del IMSS ISSSTE, las Fuerzas Armadas y de Ferrocarriles saldrán beneficiados con una partida del tres mil 500 millones.

En mil 593 millones 900 mil pesos se aumento el gasto al Ramo 28 *correspondiente a las participaciones de entidades federativas y municipios*. Es importante señalar que el Distrito Federal fue reintegrado al ramo 33 de aportaciones federales para entidades federativas y municipios ...²⁰⁵

Otra facultad discrecional del Ejecutivo Federal que deriva en el Presupuesto de Egresos es la creación de los órganos que prevé el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su simple denominación podemos percatarnos que la economía nacional incide en todos los ámbitos financieros de país, *con un impacto incluso que va más allá de sus fronteras*.

Al ser tan extensa la labor del Ejecutivo Federal en el despacho de los negocios administrativos, el artículo 90 constitucional contempla que la administración pública federal será centralizada y paraestatal.

Con motivo de que las relaciones del Estado se han incrementado y diversificado durante las últimas décadas, aunado esto al desarrollo tecnológico la administración pública se ha vuelto más compleja, esto ha hecho que el Primer Mandatario utilice distintos instrumentos jurídicos- administrativos- económicos para llevar a cabo sus tareas y fines.

Estos instrumentos jurídicos- administrativos- económicos se encuentran previstos en los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública:

"Artículo 3. - El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

²⁰⁵ OROZCO Mónica, "Aprueban Presupuesto", Sección Política, El Universal Grafico número 25, 176 del viernes 29 de diciembre de 2000, México, D.F.

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.²⁰⁶

El Ejecutivo ha utilizado estos instrumentos para auxiliarlo en casi todas las ramas de la economía:

"Su objeto puede consistir en:

1. Prestar o administrar un servicio público; por ejemplo: Aeroméxico, S.A. (privatizada a partir de 1988), Ferrocarriles del Pacífico, S.A. de C.V. (fusionado en 1988 a Ferrocarriles Nacionales de México), y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación).

2. Administrar bienes del Estado, como en el caso de fideicomisos que tiene Nacional Financiera de Obras Y Servicios Públicos.

3. Producir bienes, por ejemplo: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., y Altos Hornos de México, S.A. (ambas privatizadas).

4. Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público, como la Compañía Operadora de Teatros, S.A., y Servicios Forestales, S.A. (en proceso de privatización).

5. Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión, o bien, que no son productivas, como por ejemplo, Altos Hornos de México, S.A., y Fabrica de Papel Tuxtepec, S.A. (privatizadas)

6. Fomentar nuevas ramas de actividad, o producir bienes para sustituir importaciones, como Fertilizantes del Istmo, S.A., y Siderúrgica Nacional, S.A. (en proceso de privatización)

7. Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas, o abandonadas, por los particulares, como por ejemplo, Compañía del Real del Monte y Pachuca, S.A. (privatizada).²⁰⁷

Los fideicomisos también han sido utilizados para:

²⁰⁶ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (COMPILA IV).

²⁰⁷ ACOSTA ROMERO, miguel, "Teoría General del derecho administrativo", Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1995, Pág. 552 y 553.

"1. Regularizar tenencia de la tierra, por ejemplo, FIDEURBE, Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl, Fideicomiso de Bahía Banderas, etc.

2. Realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos e ingresos medios, pueden citarse los relativos a las Unidades Presidente Kennedy, Atzacolco, los Reyes – Iztacala, Mixcoac – Lomas de Plateros, Lindavista – Vallejo, etc.

3. Operar cierto tipo de empresas, sin tener personalidad jurídica propia, en cierta época así se operó el Puerto Pesquero de Alvarado, Veracruz, y así operó durante años el Fondo de Cultura Económica, empresa editorial que fue manejada como fideicomiso del Banco de México.

4. Fondos, los que se conocen en México como "Fondos de Redescuento", utilizados por el Gobierno Federal con recursos presupuestarios o fiscales, tanto en el Banco de México, como en Nacional Financiera. Tales fideicomisos operan como banca de segundo piso, tomando en redescuento el papel que la banca recibe al acreditar a su clientela.

Estos fondos tienen propósitos específicos, destinados a hacer una canalización selectiva del crédito hacia ciertas áreas de la economía; apoyan, fundamentalmente, a la pequeña y a la mediana industria, a la agricultura y la ganadería, a las exportaciones mexicanas y al equipamiento de empresas industriales, para la exportación; al desarrollo turístico; a los estudios de preinversión, y al desarrollo de la vivienda de interés social.

5. Liquidar legalmente instituciones y organizaciones de crédito.

6. Para desarrollos portuarios.

7. Para realizar la remodelación urbana."²⁰⁸

Los organismos descentralizados, por su forma de creación y las funciones que desempeñan se les han atribuido las siguientes características:

"a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.

b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

²⁰⁸ Idem. Pág. 580 y 581.

c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar estas las orientaciones de la misma.

d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho privado.²⁰⁹

Como vemos, para que estos organismos den auxilio a la administración pública federal deben ser creados por una ley orgánica que les dé fundamento, esta ley deberá pasar por el proceso de una iniciativa legislativa; o, también pueden crearse a través de un decreto que dicte el Ejecutivo de la Unión, en la ley o decreto se determinara su objetivo, fin, sus funciones, sus órganos, mecanismos entre otros.

" Artículo 15. - En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la *representación legal del organismo*;

VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.²¹⁰

Tanto la Constitución, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de entidades paraestatales, facultan al primer mandatario para crear a un organismo descentralizado; sin embargo personalmente consideramos que el Ejecutivo al dar vida jurídica a cualquiera de estos órganos auxiliares y el hecho

²⁰⁹ Idem. Pág. 541.

²¹⁰ LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. (COMPILA IV)

de destinarle fondos públicos comete un exceso en esta potestad, pues en la vía de los hechos dispone de fondos públicos, sin consultar en absoluto a los legisladores.

Nuestra inconformidad esencial es la utilización de fondos públicos ordenados a través de la creación de un organismo paraestatal, pues el Ejecutivo al hacerlo mediante decreto excluye de la discusión, análisis y aprobación del legislativo en una materia de su competencia: el presupuesto de Egresos de la Federación, el cual contemplara al nuevo organismo; organismo en el que los legisladores no participaron en su creación.

A este respecto consideramos que con el objeto de una mayor participación en la política económica por parte del Congreso de la Unión, éste debe de intervenir en el proceso de creación de los órganos paraestatales.

Es decir nuestra propuesta es que todos los instrumentos jurídico – administrativos – económicos que contempla la administración pública para estatal deben de atravesar por el proceso de iniciativa de ley, con el objetivo de que el Poder Legislativo actúe directamente en la definición de lineamientos de política económica nacional, fortaleciendo así nuestra forma republicana de gobierno; esto además le permite a los diputados estar completamente informados de la nueva entidad, su objeto, su fin, sus facultades, sus funciones; esto les permitiría destinarle los fondos públicos más adecuados.

Con base en lo anterior también proponemos que en ese contexto se modifique la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público, para establecer, que desde el momento de la aprobación de la ley de una nueva entidad, la legislatura de acuerdo a la importancia y magnitud del proyecto, también podrá designarle un presupuesto a largo plazo; es decir, proponemos que sí el fin u objeto del nuevo órgano lo requiere, por su impacto en la economía, se le señale un presupuesto que valla más allá de un año fiscal. Entendemos que esto significa no seguir con el principio de anualidad que la mayoría de las teorías sostienen del presupuesto; estos principios no son dogmas:

"Actualmente, dicho principio esta sufriendo serios embates, pronunciándose la doctrina moderna por una flexibilidad de este principio, que permita su extensión financiera para un periodo de tiempo mayor dentro de la existencia jurídica de la anualidad... Una de las modalidades a la anualidad presupuestaria sería la adopción de la doctrina denominada "leyes de programas". A través de dicho mecanismo el Congreso aprueba leyes independientes del presupuesto, las cuales contienen un plazo largo, previéndose al propio tiempo su financiación en cada uno de los ejercicios afectados. Tal sistema fue adoptado por Francia en su Constitución vigente correspondiente a la Quinta República (1958)."²¹¹

²¹¹ DIPUTADO FAUZI HAMDAM, "Algunas consideraciones jurídico – económicas respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación", QUORUM "Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados)", 2ª época, Año VI, No 57, México septiembre – octubre de 1997. Pág. 74 y 75.

Con el marco jurídico vigente, desde hace tiempo se ha hecho manifiesta la discrecionalidad del Presidente en materia de empresas paraestatales; y sin entrar en un estudio jurídico - social profundo de ello, simplemente recordamos el conflicto de la extinta Ruta - 100; empresa de participación mayoritariamente estatal que prestaba un servicio público y que fue declarada en quiebra por un juez de lo concursal y no fue liquidada conforme lo establecía la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la que para el caso señala:

"Artículo 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad."²¹²

Decimos que fue un acto discrecional del Presidente por que la quiebra de la R-100 no procedía; pues este era un organismo descentralizado y no una empresa del sector privado, además de que el artículo antes citado en relación con el último párrafo del artículo 15 de la misma ley federal de entidades paraestatales, facultan únicamente para extinguir a las empresas paraestatales al Ejecutivo de la Unión a través de la misma manera en que dicha entidad fue creada, es decir mediante decreto o iniciativa de ley.

4. ¿Qué sucede en caso de no aprobarse?

El Ejecutivo Federal estaba acostumbrado a que su iniciativa de Proyecto de Presupuesto de Egresos fuera aprobada, sin ninguna especie de reclamos por una Cámara de Diputados dócil, que difícilmente cuestionaba los rubros y partidas.

Fue en diciembre de 1997 cuando se rompió ese escenario, la Cámara de Diputados también por primera vez tenía una integración partidaria diferente a otros años.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998 fue aprobado en los últimos momentos, sin embargo medios de información escritos anunciaron una situación inédita e indeseable: la no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de los diputados federales, sin embargo, la situación fue resuelta en el ámbito político y no jurídico, situación que no sorprende a nadie, pues es parte de la tradición estratégica en México, utilizada en asuntos de relevancia en donde la derecha y la ultraderecha se respaldan:

²¹² LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES (COMPILA IV).

"Finalmente, en medio de acusaciones de los restantes miembros del "bloque de los cuatro", el PAN aceptó caminar con el PRI y el Presupuesto fue aprobado..."²¹³

Los medios de comunicación advertían la circunstancia como indeseable, debido a que dicha situación no está prevista por el sistema jurídico mexicano, y efectivamente, ni la Constitución, ni la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público prevén la no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; alrededor de tal circunstancia, se dijo mucho al respecto, desde las voces históricas que vislumbraban la paralización del país, hasta el cinismo gubernamental de que el Presupuesto de Egresos de la Federación aplicado en 1997 tendría una tácita reconducción.

Sin embargo la tácita reconducción es una figura contemplada en el arrendamiento y que sus principales características son prorrogar el contrato por un tiempo indefinido, teniendo la misma renta, *pudiendo cualquiera de las partes solicitar su terminación.*

En atención a lo anterior consideramos en primer lugar, que el Presupuesto de Egresos no puede ser tratado como un contrato, debido a su relevancia e importancia pública; y en segundo punto, aún cuando los actores principales son la Cámara de Diputados y el Presidente existen demás entidades públicas implicadas acaso procederá la solicitud de terminación de la relación contractual, lo que sería incoherente. Así mismo consideramos que dejar al país sin Presupuesto de Egresos es irresponsable pues nos conduciríamos directamente a grandes efectos económicos negativos.

En nuestra historia reciente no ha ocurrido que la Federación se quede sin presupuesto, *sin embargo es una situación que se puede dar, por ello es que nuestra legislación debería contener una solución jurídica.*

En el caso de que no se aprobara el Presupuesto de Egresos de la Federación, los sueldos de todos los funcionarios públicos se seguiría, lo que se haría con fundamento en el artículo 75 de la propia carta magna.

*"La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo."*²¹⁴

²¹³ MARTINEZ VELOZ Jaime, "Presupuesto 1999". Sección Análisis, Proceso número 1144-23, 5 de octubre de 1998, México D.F.

²¹⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (COMPILA IV). La cursiva es nuestra.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público requiere de una reforma de fondo y forma; de forma porque habla de dependencias que ya no existen como las extintas Secretaría de Programación y Presupuesto y el Departamento del Distrito Federal; y si bien sabemos que la función de la Secretaría antes mencionada la asumió la de Hacienda y que el Departamento actualmente es el Gobierno del D.F., sería bueno actualizar la Ley de Presupuesto.

Las reformas que proponemos se hagan de manera sustancial a la Ley de Presupuesto, son sólo para el caso de que pudiera iniciar nuevo año sin Presupuesto. La propuesta es que se redacten artículos que permitan a la Cámara de Diputados aprobar los puntos donde no se genere conflicto, es decir donde exista un acuerdo; para que, con ellos pueda iniciar sus labores el Gobierno Federal; y en programas, ramos o gastos específicos que representaran un desembolso cuantioso -señalándose una determinada cantidad, con la finalidad de que los legisladores no difieran todo o una gran mayoría- se reserven su aprobación para seguirse discutiendo, incluso en periodo extraordinario si así lo requiere el tema; teniendo como límite 30 días naturales para que resuelvan sobre todos los puntos reservados.

Así mismo debe reformarse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público para restringir las transferencias, reasignaciones o nuevas asignaciones una vez aprobado el Presupuesto de Egresos; y sólo para el caso de que dichas operaciones sean urgentes se realicen, enviando enseguida toda la información a la Cámara de Diputados, la cual deberá tener facultades para fincar todo tipo de responsabilidades a funcionarios que hayan hecho uso indebido de esas transferencias, reasignaciones o nuevas asignaciones, incluidos los Secretarios de Estado.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público debe de establecer que este sea coherente con los ingresos que se obtengan, pues es irresponsable gastar lo que no se tiene.

"La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público continua la tradición mexicana de restringir el concepto de presupuesto al acto de previsión de los egresos, por tanto, sin incluir a las previsiones de ingresos. En eso se separa de muchos presupuesto del mundo. Indudablemente existe una conexión cercana entre ambas previsiones."²¹⁵

Los hombres no podemos prever situaciones futuras e inciertas, sin embargo la Ley de Presupuesto podría establecer que en caso de no recaudarse lo pronosticado, las reducciones se harían en ciertos porcentajes en todos los ramos y programas; o sólo a aquellos en que el propio Proyecto de Presupuesto de Egresos considere se puedan escindir, esto con el fin de que los recortes no sean decisiones unilaterales y discrecionales del Ejecutivo de la Unión. Actualmente dicha laguna nos sigue afectando:

²¹⁵ DE LA GARZA Sergio francisco, Op. Cit. Pág. 101

"El Gobierno Federal recortará de manera inmediata el gasto público del 2001 si los precios de la mezcla mexicana de petróleo sufren una caída severa por debajo de la estimación oficial de 18 dólares por barril, con una paridad promedio del dólar de 10.1 pesos... Se esta contemplando en el Presupuesto de Egresos que se hagan recortes inmediatos en dado momento, informó el diputado panista Luis Pazos..."²¹⁶

Actualmente los recortes al Presupuesto se hacen mediante acuerdos políticos entre las fracciones parlamentarias, la propuesta que hacemos es que los recortes y los acuerdos deben hacerse con apego a un mecanismo establecido en la ley.

B. Iniciativa de la ley de ingresos.

Debido a que la Ley de Ingresos determina aproximadamente la cantidad que obtendrá el Gobierno Federal para sufragar el Presupuesto de Egresos, es el motivo por el cual algunos teóricos, entre ellos el catedrático Sergio Francisco de la Garza, aseguran que la iniciativa de ley de ingresos debe ser discutida, analizada y aprobada por la Cámara de Diputados antes de que entren al estudio del presupuesto de egresos; sin embargo no es así.

1. Conceptos.

Los ingresos son los que obtiene el Estado por cualquier concepto: impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos entre otros.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* menciona que la clasificación de los ingresos del Estado se encuentran determinadas por su sistema económico, es decir, por como se encuentran organizados económicamente.

Existen diversas clasificaciones de ingresos del Estado, simplemente el maestro Raúl Rodríguez Lobato en su obra cita a 4 tratadistas, inclinándonos por una de las clásicas:

"Una conocida clasificación financiera de los ingresos públicos los distingue en ingresos originarios y derivados. Son ingresos originarios aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Los ingresos originarios coinciden con el tipo de ingreso llamado 'producto'... Son ingresos derivados de aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir, que no

²¹⁶ TALAMANTES Armando y MONTOYA Karina, "Prevén recortar gasto si cae precio del crudo", Primera Plana, Reforma número 2573 del viernes 29 de diciembre del 2000, México D.F.

proviene de su propio patrimonio.... impuestos, derechos, contribuciones especiales aprovechamientos y empréstitos.”²¹⁷

2. Características.

a. La ley de ingresos tiene una vigencia anual.

b. Su análisis, discusión y aprobación iniciara en la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso h constitucional), la Cámara de Senadores siempre será la cámara revisora.

c. La iniciativa será enviada por el Ejecutivo de la Unión a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo. (artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución).

d. El Congreso de la Unión es el único facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. (artículo 73 fracción VII Constitucional.)

e. Principio de legalidad. La Ley de Ingresos le otorga legalidad a las leyes especiales en materia tributaria, si la ley de ingresos no contempla a una de ellas los impuestos contenidos en la misma no podrá cobrarlos fa autoridad.

f. En realidad no tiene cantidades exactas de los montos que ingresaran al erario público, sino más bien aproximaciones y sus conceptos. (artículo 1 de la Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1999 “ En el ejercicio fiscal de 1999, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran...”)

3. Empréstitos.

Los empréstitos se caracterizan por ser una forma de obtención de ingresos de la federación, la ley de Ingresos de la Federación anualmente contempla un rubro para ellos, señalando también un limite, al cual le llama techo de endeudamiento. Se supone que se solicitan empréstitos para cubrir el presupuesto de egresos que habrá de ejecutarse.

Aún cuando son contratados por el Ejecutivo Federal u otras entidades gubernativas, es el Congreso de la Unión es quien sienta las bases de la forma y el alcance que tendrán, su fundamento se encuentra en el artículo 73, Fracción VIII de la Carta Magna.

²¹⁷ DE LA GARZA Sergio francisco, Op. Cit. Pág. 114 y 115.

El maestro Hugo Rangel Couto es su texto realiza una sinopsis histórica que ilustra sobre el tema:

"México ha sido siempre un país deudor. Nuestra primera deuda pública exterior fue por \$16'000,000 y se contrajo en 1823 con la Casa Goldschmidt y Cía. De Londres. En 1862 al iniciarse la intervención francesa, el adeudo de México ya era considerando la deuda inglesa, la española y la francesa, de más de 81 millones de pesos. Durante el Porfiriato se obtuvieron créditos exteriores por 303 millones.

En 1929 México debía ya 1,089 millones de pesos. A partir de 1942 se recibieron créditos de Eximbank por 34.2 millones de dólares. En 1947 el Fondo Monetario Internacional nos prestó 22.5 millones para tratar de equilibrar la balanza de pagos de México. Además el Banco Mundial nos hizo otros préstamos; hasta entonces los préstamos no parecen exagerados, pero a partir del Presidente López Mateos el endeudamiento se intensifica, al concluir su mandato la deuda era de 1,809 millones de dólares, pero al terminar el Licenciado Díaz Ordaz se había duplicado, llegando a 3,762 millones de dólares.

Cuando el Licenciado Echeverría entregó el gobierno, la deuda exterior llegaba a 20,000 millones de dólares y las metas que se habían pretendido alcanzar con gastos excesivos, no se habían logrado...."²¹⁸

Los empréstitos actualmente pueden contraerlos entidades o instituciones públicas, empero en realidad siempre será la Nación quien en última instancia pague la deuda que formalmente no contrajo.

Fue una disposición anómala como la Nación se constituyo en deudor de última instancia del colapsado sistema Bancario mexicano, el origen de este problema, desde nuestro particular enfoque también es irregular.

En los últimos meses de la administración del Presidente José López Portillo se nacionalizo el sistema Bancario, etapa que duro muy poco, pues desde el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se emprende el proceso de reprivatización de la Banca, lo que fue conducido por un Comité integrado por los que años después organizaron su rescate financiero:

"... el Presidente Zedillo entonces Secretario de Programación y Presupuesto... participo en las cesiones extraordinarias en que se asignaron los dos Bancos más grandes del sistema, Banamex y Bancomer, el 25 de agosto y el 27 de octubre de 1991, respectivamente, al igual que en la cesión en que se asignó Cremi el 21 de junio de ese año. En esos actos participó también José Córdoba Montoya, quien era jefe de la Oficina de la Presidencia de la República; Guillermo Ortiz, hoy Gobernador del Banco de

²¹⁸ RANGEL COUTO Hugo, Op. Cit., Pág. 99 y 100.

México... estuvo en la mayoría de las cesiones en que se asignaron los bancos; y el actual Secretario de Hacienda, José Angel Gurría, quien era subsecretario de esta dependencia, con Pedro Aspe como titular ...²¹⁹

La reprivatización se hizo mediante licitaciones; los Bancos se vendieron en fáciles y cómodos pagos diferidos a personas que no tenían experiencia bancaria, en contradicción de cómo lo establece la Constitución Política:

"Artículo 134.... Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria para que *libremente se presenten proposiciones solventes* en sobre cerrado, que será abierto públicamente, *a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*

Quando las licitaciones a que se hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, *las leyes establecerán las bases, los procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado...*²²⁰

Es conocido por todos que el sistema bancario nacional es medular para la economía, que es pieza central para el desarrollo de la industria, de la transferencia de capitales; colabora en el proceso de transferencia de tecnología y de la llegada de la inversión extranjera, entre otras actividades; el Gobierno lo sabía perfectamente, por ello no debió dejar el sistema bancario a personas que desconocían el sector y en las facilidades en que se hicieron; con ello violento a la Constitución, en todos sus supuestos: pues no eran proposiciones solventes, eran personas que su eficacia, eficiencia y sobre todo honradez, era dudosa y las condiciones en que se dejaba al nuevo sistema bancario eran las peores, todo ello aunado a que entre los representantes gubernamentales no existía la imparcialidad requerida:

"... al final del proceso de subasta, unos dos años después, resultó que las puertas de los bancos se abrieron sobre todo para los dueños de las casas de bolsa, en su mayoría empresarios de nuevo cuño que se habían colado al sistema financiero por la puerta trasera de los mercados bursátiles y que en unos cuantos años había amasado grandes fortunas... 1986... el Gobierno Federal contribuyó además al crecimiento espectacular de la bolsa al utilizar el mercado bursátil para financiar su déficit mediante los Cetes, petrobonos y otros valores. Dada la importancia de los montos en estas colocaciones y lo elevado de los intereses que se pagaron por ella, la deuda

²¹⁹ JAQUEZ Antonio, "Detrás de crisis recurrentes que tienen al país en ruinas, el amasado entre el poder político y económico cumplen tres sexenios", primera sección, Proceso número 1131 del 5 de julio de 1998, México, D.F.

²²⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (COMPILA IV). La cursiva es nuestra.

pública interna 'pasa a ser la vertebradora de los mercados y las ganancias financieras en el país'... (lo que tiene relación con uno de los factores que detonaron la crisis económica de 1994, más adelante hablamos de ello) De todos modos, tras el crack de octubre de 1987, las casas de bolsa quedaron en evidencia, denunciadas por ilícitos tales como violación de contratos, falsificación de firmas, alteración de documentos y estados de cuenta, cargos indebidos en las cuentas; hubo incluso denuncias por secuestro, amenazas diversas, extorsiones, hostigamiento telefónico... La casa de bolsa que acumuló más denuncias fue Obsa, en cuyo consejo de administración confluían prominentes empresarios como Guillermo Ballesteros, Antonio Madero Bracho, Isaac Saba Raffoul, Adrián Sada y el propio Agustín Legorreta, quien como otros de sus socios y colegas, formó parte de la Comisión de Financiamiento y Consolidación Patrimonial del PRI que apoyó la campaña de Salinas; fue de hecho tesorero de este Comité, que recabó unos 18,000 millones de pesos, cifra oficial muy por debajo de las enormes utilidades que amasó Obsa... Roberto Hernández y Alfredo Harp Helú (Accival) se quedaron con Banamex; Alonso de Garay (GBM), con Banco del Atlántico; Eugenio Garza Lagüera y Alberto Bailleres (Vamsa), con Bancomer; Antonio del Valle Ruiz (Prime), con Bital; Madariaga Lomelín (Probrusa), con Multibanco Marcantil de México; Hugo Villa Manzo y Raymundo Gomez Flores (Multivalores), con Cremi. Igualmente, Angel Isidoro Rodríguez (Mexival) se hizo de Banpaís; Eduardo Carrillo y Saba Raffoul (Finamex), de Promex; Sada González y Saba Raffoul (Obsa), de Serfin ; Manuel Senderos, Carlos Gómez y Somoza Alonso (Invermexico), de Banco Mexicano Somex....²²¹

La mayoría de estas personas se encontraron en la "famosa cena en casa de Ortiz Mena, en abril de 1993, en la que el Presidente Salinas de Gortari pasó la charola 39 magnates para que costearan la 'independencia' del PRI, tasada entonces en unos 1,000 millones de dólares".²²² Carlos de Jesús Cabal Peniche canalizó directamente o mediante 'empresas canalizadoras' a dos fideicomisos creados por el PRI más de 32 millones de pesos que recibió de Banco Unión para financiar los gastos en la campaña presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994, lo que causaron quebranto a la institución financiera.²²³

Una vez que los especuladores ganaron las licitaciones con facilidades de pago, al frente de los bancos para cubrir dichos adeudos realizaron prestamos cruzados entre los bancos y autopréstamos que no fueron respaldados por ninguna garantía como lo señala la Ley de Instituciones de Crédito. Podemos decir, además, que nunca olvidaron su origen, pues muchos bancos realizaron prácticas especulativas, lo que los colocaba en una posición de alto riesgo de insolvencia, esto en combinación

²²¹ JAQUEZ Antonio, "Detrás de crisis recurrentes que tienen al país en ruinas, el amasiato entre el poder político y económico cumplen tres sexenios" La cursiva es nuestra.

²²² Idem.

²²³ REDACCION, "Debe PRI regresar al IPAB 32 mdp. Los recursos que canalizó Cabal a ese partido causaron quebranto a Banco Unión, sostiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)." Primera Plana, <http://www.el-universal.com.mx/primera>, 22 de septiembre de 2000, México, D.F.

con la devaluación del peso y el irremediable incremento en las tasas de interés llevaron al sistema bancario a un precipicio; como resultado, la cartera vencida fue gigantesca, la mayor parte de autopréstamos y operaciones ilícitas.

Se implementaron diversos programas para salvar esta situación: la reconversión de las deudas con el Acuerdo para deudores (ADE); o con los famosos UDIs; las reestructuraciones de deudas con los programas de Apoyo para Créditos Hipotecarios; o con el Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (Finape); el Programa de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (Fopyme) y la tal vez mejor tratada la Unidad Coordinadora para el Acuerdo Bancario Empresarial (Ucabe):

"(1996 – 1997) Por la Ucabe pasaron los asuntos de empresarios del 'salinismo', como los hermanos Martínez Guitron, del Grupo Sidek, Juan Diego Gutiérrez Cortina, del Grupo Gutsay dueño del Word Trade Center (con pasivos de 424 millones de dólares); Carlos Cabal, de Del Monte... Gerardo de Prevoisin, del Grupo Cintra, controladora de Mexicana y Aeroméxico; de los hermanos Eduardo y Salomón Saba Raffoul, de Corporación Industrial Sigma... Synkro, de José Luis Ballesteros (que debía más que sus activos); Mexicana de encajes (del ex presidente de la Concamin, Jacobo Zaidenweber); Conductores Latincasa (del expresidente de la Asociación de Banqueros de México; Carlos Abedrop), Calzado Canadá... Autobuses Estrella Blanca, Simec, Ecko, Limusa, Grupo adio Centro, Krystal... Según el ex banquero Angel Isidoro Rodríguez, El Divino, al Fobaproa se fueron créditos de Banpaís de importantes empresas, tales como Alfa, Bancomer, Vitro, WTC, Mexicana de Aviación, Sigma de Monterrey, "K", Gutsa Hermes, Sistemas Integrales para Transportes, Cemento Cruz Azul y muchas más que eran solventes y recibían créditos de todo el sector financiero."²²⁴

Fueron varios los ilícitos que se dieron en el procedimiento de reprivatización de la banca, la forma de su pago, diversas operaciones financieras, lo que condujeron a la crisis bancaria y la inserción de todos los débitos en el Fobaproa; por todo eso el gobierno, los banqueros y las grandes empresas querían que se trasladara a deuda pública lo más pronto posible, sin que antes mediara una investigación en las operaciones crediticias que se encontraban en el Fobaproa.

En el caso del Fobaproa, el gobierno hizo la conversión de cartera a pagarés para cada banco con el objetivo de salvaguardar los depósitos ahí existentes, dando tratos privilegiados a algunos, ya que discrecionalmente el gobierno Federal recibió cartera entregando a cambio pagares, sin exigir en algunos casos las acciones de los bancos, como lo señala el artículo 122, inciso II de la Ley de Instituciones de Crédito. Esto no fue la acción jurídica más grave que hizo el Ejecutivo Federal ya que al emitir deuda pública para el rescate bancario se violó la Constitución, pues esto lo debió de

²²⁴ ORTEGA PIZARRO Fernando, "El Ucabe el barzon de los ricos, regalo de Guillermo Ortiz a los empresarios del salinismo, también acabó en el Fobaproa", segundo artículo del Proceso número 1131 del 5 de julio de 1998, México, D.F.

haberse discutido y aprobado el Congreso de la Unión ya que así lo establece el artículo 73, fracción VIII de la carta magna.

"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 realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública"²²⁵

La deuda pública contraída para cubrir el Fobaproa no fue ni para ejecución de obra pública; con ella no se obtiene ningún ingreso; no conlleva ninguna regulación monetaria y jamás se declaró el estado de emergencia. El problema central de este conflicto es que el Ejecutivo Federal convirtió deuda privada en deuda pública de manera unilateral, sin cumplir las formalidades que plantea la Constitución Política, invadiendo la esfera jurídica del Poder Legislativo, ya que el único facultado para autorizar el endeudamiento de la Nación es el Congreso de la Unión, a pesar de la restricción constitucional, el Presidente Ernesto Zedillo pasó por encima de ella y del cuerpo colegiado.

Aunque hubo un exceso en las facultades del Ejecutivo Federal, esto fue resuelto nuevamente por un acuerdo político entre los partidos de derecha:

"... inicio el sábado pasado en la Cámara de Diputados, concluyó anoche en la vieja casona de Xicoténcatl... los perredistas estaban dolidos por el golpe que les propinaron los panistas en San Lázaro. Los priistas se mantenían en guardia dispuesto a salir en defensa de esta iniciativa (*Ley de Protección al Ahorro Bancario*)... el Senador Adolfo Aguilar Zinser intento detener el debate para aprobar el proyecto panista y priista y solicitó una 'moción suspensiva' bajo el argumento de que no se había discutido a profundidad en comisiones, ya que tan sólo le destinaron unas cuantas horas para su análisis, 'la minuta de decreto carece además de un respaldo técnico suficiente y de una valoración puntual sobre el impacto económico y

²²⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (COMPILA IV)

financiero'... la senadora Rasa Albina Garavito fijo la postura de su partido: 'El PAN y el PRI saben que cambiar de nombre a la iniciativa del Ejecutivo para el rescate bancario no cambia su esencia; además saben que con su voto aprobatorio a esta iniciativa profundizarán la impunidad en el país... el PAN se suma a la aprobación de esta iniciativa a cambio de allanarle el camino a Vicente Fox Quezada hacia el 2000... la aprobación del dictamen, es una burla a las facultades de los legisladores y a la inteligencia de la población. Con esto se esta violando los artículos constitucionales 73, en su fracción VIII, el 126, el 25 así como la Ley General de Deuda Pública en su artículo 4 fracción V, porque además a espaldas del Congreso ya se han erogado entre 1995 y 1998 alrededor de 39 mil millones de pesos, para este fraudulento rescate bancario, escondidos en el ramo 24... con este consentimiento se opta por dejar al sistema político corrupto, autoritario, tradicional y discrecional intacto y se renuncia a la certidumbre y a la confianza que brinda la aplicación estricta de la ley'.... luego de 5 horas fragosas de discusión 93 Senadores del PRI y Pan otorgaron el sí a la propuesta de crear el Instituto de Protección al Ahorro Bancario'²²⁶

Una probable salida jurídica a este problema pudo haberse dado con la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 fracción I, inciso c) y con apoyo a la argumentación del interés nacional sustentado en la siguiente tesis:

"IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL, CASOS QUE CARECEN DE, EN QUE LA FEDERACION ES PARTE. COMPETENCIA DE LOS JUECES DE DISTRITO. La competencia de los tribunales federales a que se refiere el artículo 104, fracción III, de la Constitución, se surte en las controversias en que la Federación es parte, es decir, en aquéllas en la que la Federación figura como sujeto activo o pasivo de la relación procesal. La forma de gobierno federal adoptada por el artículo 40 de nuestro Código Político, impide el conocimiento de los negocios que afectan en alguna forma a la Federación por los tribunales de los estados. Pero ya dentro de la *jurisdicción de los tribunales federales*, el conocimiento de los negocios que a la Federación atañen, no compete en única instancia al Pleno de la Suprema Corte de Justicia sino en los casos en que se afecta el interés nacional, a juicio del mismo Pleno, que sin duda tiene conforme al *artículo 105 de nuestra Carta Magna*, la competencia constitucional para determinar su propia competencia. *Se estima que afectan el interés nacional las controversias que se refieren a los actos o a las leyes de la autoridad federal que restringen o vulneran la soberanía de los estados, o cuando las leyes o actos de las autoridades de éstos invaden la esfera de la autoridad federal e indistintamente reclaman la Federación o los estados el respeto a*

²²⁶ SANCHEZ VENEGAS Adolfo, "Avalan 93 Senadores al naciente IPAB", Primera Plana, Excélsior número 29,719 del Lunes 14 de diciembre de 1998, México, D.F.

*su soberanía, o defienden las atribuciones o derechos que respectivamente les confiere la Constitución.....*²²⁷

Es decir, los legisladores pudieron llevar hasta el máximo tribunal del país esta controversia constitucional, con motivo del exceso del Presidente afectando directamente la esfera jurídica del Congreso de la Unión, evidentemente por el procedimiento jurídico no se hubiera aprobado en aquellos momentos la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública; quizá la controversia se politizara y los ministros probablemente hubieran resuelto presionados en determinado sentido; esa situación pudo evidenciar el cúmulo de irregularidades que rodea la conversión de deuda privada en pública. Lo que serviría como ejercicio del derecho de información a los ciudadanos mexicanos.

En el tema de empréstitos la anterior decisión, no fue la primera tomada por la administración zedillista; con motivo de la considerable crisis económica que ocurrió a finales de 1994, antes de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, la cual en su artículo 2 le autorizaba:

*"Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas de ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebase el monto de 17,494.4 millones de nuevos pesos de endeudamiento neto externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995."*²²⁸

A pesar de que en días previos había tomado posesión el Presidente Ernesto Zedillo, sabía que el peso estaba sobrevaluado y que en su administración tenía que devaluarlo, en aquellos momentos el Ejecutivo no intentó aumentar el techo de endeudamiento que contenía la iniciativa de La Ley de Ingresos presentada para su discusión en el Congreso de la Unión a pesar de que existía una mayoría priista que lo hubiera respaldado.

"... 1994, los analistas de Wall Street de pronto tomaron conciencia del deterioro... no cesan de repetirlo algunos economistas cuyas voces discordantes fueron de inmediato sofocadas en marzo por el concierto de alabanzas, el peso aparece peligrosamente devaluado, según Dornbusch y Werner... La desconfianza hacia el peso será más acentuada tras el asesinato, el 23 de marzo de 1994, del candidato del PRI a la Presidencia, Luis Donald Colosio. Este hecho provoca estupor entre los analistas e inversionistas neoyorquinos. Para el Presidente Salinas pensar en una devaluación resulta inconcebible... entonces, ciertas contradicciones en las que cayeron las autoridades y la agudización de las tensiones entre la

²²⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Octava Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: 1, primera Parte-1, Pág. 30.

²²⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION "Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995". Segunda sección, miércoles 28 de diciembre de 1994.

Presidencia, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda en la estrategia a seguir. El gobierno optó por refinanciar su deuda de corto plazo en pesos (Cetes), recurriendo a una deuda a corto plazo en pesos pero indexada al dólar (Tesobonos)... En Wall Street la inquietud resurge con el asesinato de Ruiz Massieu, secretario general del partido oficial... Más aún, hasta el momento en que estalla la crisis, se oculta a los inversionistas neoyorquinos el agotamiento de las reservas cambiarias; el Banco de México hace todo lo posible por ganar tiempo y difiere la publicación de sus cifras estratégicas, arguyendo el riesgo de un ataque especulativo en tiempos electorales...²²⁹

En el primero y en el último informe de gobierno del Presidente Zedillo, así como en los informes del Banco de México justificaron esta drástica decisión de la siguiente forma:

"La emergencia económica que México afrontó a partir de los últimos días de diciembre de 1994 tuvo sus orígenes de diversos y complejos factores. Es preciso reconocer que la crisis se fue gestando a lo largo de mucho tiempo y que ninguna causa por sí sola explica su naturaleza y magnitud. La sobrevaluación del tipo de cambio real y el aumento de las tasas de interés internacionales influyeron para que la crisis estallara con una fuerza inédita e impredecible. Sin embargo también influyeron otros factores, como por ejemplo, el financiamiento del fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante entradas de capital sumamente volátiles; un excesivo crecimiento de la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera, y el mantenimiento de una severa rigidez en la política cambiaria, incluso ante la drástica alteración en las condiciones internacionales y ante los acontecimientos de violencia e incertidumbre de 1994....."²³⁰

Es obvio que la crisis económica mexicana de 1994 tuvo factores endógenos y exógenos; sin embargo es insensato decir que no se conocían, si los agentes internos fueron producto de las propias decisiones que tomaron y en las que participaron activamente la administración zedillista.

"La aceleración de las privatizaciones (*entre ellas el sistema bancario, relatado en paginas anteriores*) el logro de la inflación de un solo dígito de 180% en 1998 a 7% en 1994; la reservas de divisas se multiplicaron por cinco y pasaron de 5 a 26 mil millones de dólares entre 1989 y 1994... la deuda pública se redujo considerablemente, de 400 a 200% de las exportaciones y la liberación del tipo de cambio son señales de que el país en efecto se había enfocado hacia esa tierra prometida en la que se convirtió el liberalismo... Esta nueva confianza en la economía mexicana se traduce de inmediato en términos financieros: los indicadores de los bancos

²²⁹ SANTISO Javier "Los errores del 94", primer artículo del suplemento dominical de El Universal, Bucareli 8 número 169 del domingo 22 de octubre de 2000, México D.F.

²³⁰ PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL DOCTOR ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.

neoyorkinos, a saber, el riesgo país (spread US Treasury Bills/Tesobonos) y el riesgo de cambio (spread Cetes/Tesobonos), disminuyendo simultáneamente, a la vez que el mercado bursátil mexicano muestra una actividad sin precedente (*debido a la intromisión gubernamental, explicada líneas arriba*)... Los flujos de origen público disminuyen, mientras que los privados se incrementan... A México esas entradas masivas de capitales le resultan un tanto más necesarias cuando que la débil tasa de ahorro interno es capaz de estimular el desarrollo económico. La contraparte es una profundización del déficit de la balanza de pagos, alimentado por inversiones de cartera peligrosamente reversibles²³¹

Lo anterior en su conjunto permitió al Gobierno Federal colocar Tesobonos, adquiriendo así una alta cifra de deuda pública en corto plazo, préstamo otorgado en pesos pero que se debía pagar en dólares, debido a que los Tesobonos están indexados al dólar; como señalamos anteriormente todo esto lo sabía perfectamente el Presidente Zedillo y sus colaboradores, por eso nos parece extraño su proceder: el 19 de diciembre de anuncian una primera devaluación del peso del 15%, a sabiendas que existía alta incertidumbre hacia el peso; el día 20 es aprobada la Ley de Ingresos con un tope de endeudamiento de \$17,494.4 millones de pesos, y las reservas disminuyen a 5 mil millones de pesos, lo que obliga al Banco de México a dejar al peso a la libre oferta y demanda del mercado, lo que lo hace depreciarse rápidamente. Los Cetes que se negociaron en Tesobonos tenían que pagarse en enero de 1995, cerca de 30,000 millones; hubiera sido más coherente pagar la deuda de corto plazo que se vencía en enero con el tipo de cambio que aún se sostenía y después devaluar el peso.

No importo que se acabara de aprobar el techo de endeudamiento, por la cantidad y en las circunstancias mencionadas, el préstamo recibido por el gobierno mexicano sobrepasó el máximo establecido por techo de endeudamiento autorizado:

"...se conformó un paquete financiero que incluye fundamentalmente 3 fuentes de divisas: una por 20 mil millones de dólares, otorgadas por el Tesoro Estadounidense; otra de 17 750 millones de dólares del FMI; y una tercera de 10 mil millones de dólares (*en swaps*) del Banco de Pagos Internacionales (BPI) (*BIS Bank for International Settlements*). De estas operaciones se sumaron 47,750 millones de dólares, se han recibido recursos frescos hasta por 23,902 millones de dólares; 10,500 millones de dólares al Gobierno Federal y el resto al Banco de México. Es decir únicamente sea utilizado el 50.1% del total de recursos negociados."²³²

La toma de decisiones fue excesiva respecto de sus facultades, no hablamos solamente el hecho de que rebasó el tope de endeudamiento para ese año autorizado por el Congreso de la Unión; sino también de las decisiones

²³¹ SANTISO Javier "Los errores del 94", citado.

²³² PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL DOCTOR ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON. (La cursiva es nuestra).

metaconstitucionales a todas luces aceptar de los requisitos que *impusieron* los acreedores como condición para otorgar el empréstito.

"Haremos lo que se deba hacer. Es una decisión directa por que consideramos muy serio el tema' comento el Presidente (Bill Clinton) después de que quedo confirmado que Estados Unidos, junto con los países del Grupo de los Siete más industrializados (Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón, y el Reino Unido) trabajan en la creación de un fondo de emergencia en apoyo a México... En contrapartida el Gobierno de México se comprometerá a acelerar el programa de reprivatización de los sectores petroquímico, eléctrico y de transportes, a una mayor desregulación de la economía y a reducir su demanda interna..."²³³

Otra condición fue que todas las ventas del petróleo mexicano se constituyeran como garantía a las líneas de crédito, es decir, los ingresos de las ventas de petróleo pasaron por una cuenta en custodia, en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York para pagar a la Tesorería de los Estados Unidos en caso de que México no pagara dentro de los términos estipulados. A finales de septiembre de 1996, 13,500 millones de dólares habían pasado por esta cuenta en custodia y no había compensaciones.

Al aceptar esta condición, el Ejecutivo Federal volvía a tomar una decisión metaconstitucional, cargar un gravamen al energético mexicano. El petróleo esta considerado dentro de las áreas estratégicas enumeradas dentro del artículo 28 Constitucional; el artículo 27 constitucional, dispone en su cuarto párrafo, "Corresponde a la Nación el dominio directo de... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos..."; en su párrafo sexto dispone "... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible..."; lo anterior implica la responsabilidad exclusiva del Gobierno Federal sobre el preciado hidrocarburo.

Por ello el disponer del combustible en los términos en que lo hizo el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en la vía de los hechos fue hipotecar al país; violentando a la Constitución Política; además de dejar de lado lo pactado en el Tratado de Libre Comercio:

"... aunque los funcionarios mexicanos no lo aceptaban, hubo fuertes presiones para que, por ejemplo, México aceptara los polémicos contratos de riesgo, en vez de los cuales terminó admitiendo los contratos de desempeño. El TLC establecen los derechos y obligaciones de los tres países en relación con el petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear. Los tres países reiteran en el TLC el pleno respeto a sus respectivas constituciones. El estado mexicano se reserva la exclusividad en la propiedad de los bienes

²³³ EDITORIAL (Agencias de Noticias EFE, AFP, Reuter, y UPI) "Total apoyo de E.U. a México para que supere la crisis". Primera Plana de El Universal número 28,215 del viernes 30 de diciembre de 1994, México, D.F.

y en las actividades e inversión en los sectores del petróleo, gas, refinación, petroquímicos básicos, energía nuclear y electricidad...²³⁴

Es lamentable, que los ordenamientos protejan a un bien, que tal vez pueda mejorarse el marco jurídico, pero esto no serviría de nada si no se respeta ese Estado de derecho por quien debe de vigilarlo. El hecho de que unos cuantos legisladores denuncien la inconstitucionalidad de un empréstito no es suficiente en nuestro sistema jurídico y político detenga esta delicada decisión; el elevar a rango de área estratégica un recurso no renovable; el establecer a nivel internacional el respeto a la soberanía de un país así como de su Constitución, es una vacilada, no importa cuando de por medio se encuentran los intereses del capital.

La mayor parte de la opinión pública asegura que esas omni-decisiones de un sólo hombre han terminado, debido a los nuevos vientos políticos y democráticos que hoy vivimos. Sin embargo el escepticismo nos impide ser optimistas, más aún cuando entre ve que la nueva administración no piensa tan distinto de la que le antecedió:

" Reconocer la deuda del IPAB como pública, planteara Francisco Díaz Gil, secretario de Hacienda y Crédito Público... esta propuesta será hecha el próximo mes por el gobierno federal que encabezara Vicente Fox..."²³⁵

4. Habilitamiento de puertos y establecimientos de aduanas.

Los puertos y las aduanas son el espacio físico donde se realiza el comercio exterior de nuestro país; uno de los ramos preferentes, por su disposición al libre mercado.

Entre las facultades exclusivas que le concede la carta magna al Ejecutivo de la Unión se encuentra en el artículo 89, fracción XIII: "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación"

Esta fracción le da todo el campo de acción para actuar sin limitación alguna, lo que en relación con el artículo 25 constitucional le permite llevar acabo la rectoría económica integral nacional; el comercio internacional se ha tomado como punto clave del fomento del crecimiento económico nacional como señalamos en uno de los puntos que anteceden.

La actividad de comercio exterior necesita de un lugar físico para su crecimiento, ese espacio físico son los puertos y las aduanas; la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o

²³⁴ HUCHIM Eduardo, "TLC. Hacia un país distinto", Editorial, Nueva Imagen, Primera edición, México, D.F. 1992, Pág. 182 y 183.

²³⁵ CASTELLANOS Antonio, "Reconocer la deuda del IPAB como pública, planteará Gil", Sección Economía, La Jornada número 5386 del miércoles 29 de noviembre de 2000, México, D.F.

conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías se ejecutan ahí.

Actualmente las mercancías pueden introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial (artículo 11 de la Ley Aduanera); el procedimiento formal de ello se realiza a través del despacho aduanero que es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos por la Ley Aduanera; deben realizar en la aduana las autoridades competentes y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Toda esta actividad es con la finalidad de determinar la licitud de las mercancías importadas o exportadas; y así poder determinar el arancel que deba cubrirse por ellas; las autoridades aduaneras pueden llevar a cabo reconocimientos de las mercancías en ejercicio de sus facultades de comprobación para observar si no existen falsedades o inexactitudes en lo declarado en el pedimento por los interesados, que de ser así se impondrán las contribuciones omitidas y, en su caso, cuotas compensatorias y hasta sanciones determinadas en la ley.

Aún cuando la anterior explicación es bastante somera, nos permite apreciar que en todos los puertos y aduanas del país hay mucha actividad, lo que hace tan relevante que el Ejecutivo de la Unión sea considerado la autoridad máxima en esta materia:

" Artículo 4.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

I.- Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución;

II.- Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución;

III.- Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Como vemos el Ejecutivo Federal puede mediante decisiones unilaterales decidir sobre esta materia; además de ser la máxima autoridad marítima, lo que ejerce a través de:

"I. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes por sí o a través de las capitánías de puerto;

II. Los capitanes de las embarcaciones mercantes mexicanas; y

III. El Cónsul mexicano en el extranjero, acreditado en el puerto o lugar en el que se halle la embarcación que requiera la intervención de la autoridad marítima mexicana, para los casos y efectos que esta ley determine.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Marina ejercerá la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva²³⁶

La anterior ley no es la única en considerarlo la autoridad máxima:

"Artículo 16.- La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaría (de Comunicaciones y transportes), a la que, sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal, corresponderá:

I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional;

II. Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias;

III. Autorizar para navegación de altura terminales de uso particular y marinas, cuando no se encuentren dentro de un puerto;

²³⁶ LEY DE NAVEGACION (COMPILA IV). Artículo 6.

IV. Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación;

V. Determinar las áreas e instalaciones de uso público;

VI. Construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso, cuando así lo requiera el interés público;

VII. Autorizar las obras marítimas y el dragado con observancia de las normas aplicables en materia ecológica;

VIII. Establecer, en su caso, las bases de regulación tarifaria;

IX. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia portuaria, así como verificar y certificar su cumplimiento;

X. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley y sus reglamentos;

XI. Representar al país ante organismos internacionales e intervenir en las negociaciones de tratados y convenios internacionales en materia de puertos, en coordinación con las dependencias competentes;

XII. Integrar las estadísticas portuarias y llevar el catastro de las obras e instalaciones portuarias;

XIII. Interpretar la presente ley en el ámbito administrativo, y

XIV. Ejercer las demás atribuciones que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.²³⁷

Sólo la Ley de Aeropuerto denomina como autoridad aeroportuaria a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; dándole amplias facultades, lo que reflejado en nuestro sistema político deberá determinar con acuerdo a la Presidencia, lo que en caso de no llegar acuerdo, simplemente el Ejecutivo puede remover de su cargo al Secretario y nombrar a otro.

"Artículo 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:

²³⁷ LEY DE PUERTOS (COMPILA IV).

I. Planear, formular y establecer las políticas y programas para el desarrollo del sistema aeroportuario nacional, de acuerdo a las necesidades del país, así como propiciar la adecuada operación de la aviación civil;

II. Construir, administrar, operar y explotar aeródromos civiles y prestar los servicios, cuando así lo requiera el interés público;

III. Otorgar concesiones y permisos, así como autorizaciones en los términos de esta Ley, verificar su cumplimiento y resolver, en su caso, su modificación, terminación o revocación;

IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves;

V. Fijar las bases para la prestación eficiente, competitiva y no discriminatoria de los servicios, así como establecer las condiciones mínimas de operación con las que deberán contar los aeródromos civiles según su naturaleza y categorías;

VI. Establecer las normas básicas de seguridad en los aeródromos civiles;

VII. Disponer el cierre parcial o total de aeródromos civiles, cuando no reúnan las condiciones de seguridad para las operaciones aéreas;

VIII. Vigilar, supervisar, inspeccionar y verificar aeródromos civiles;

IX. Llevar el Registro Aeronáutico Mexicano, a efecto de incluir las inscripciones relacionadas con aeródromos civiles;

X. Imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento a lo previsto en esta Ley;

XI. Interpretar la presente Ley y sus reglamentos para efectos administrativos, y

XII. Las demás que le otorguen esta Ley y otros ordenamientos.²³⁸

Como vemos verdaderamente es la autoridad máxima, esto tiene su fundamento en varios artículos constitucionales; entre ellos el artículo 89, fracción XIII de la Constitución lo faculta para habilitar puertos; pero sólo lo dice así, son las Leyes federales las que le dedican más líneas a esta potestad:

²³⁸ LEY DE AEROPUERTOS (COMPILA IV).

Artículo 5.- Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda clase de puertos, así como terminales de uso público fuera de los mismos, mediante decreto en el que se determinará su denominación, localización geográfica y su clasificación por navegación.

Los puertos y terminales de uso público cuyas obras se construyan en virtud de concesión serán habilitados una vez cumplidos los requisitos establecidos en los títulos correspondientes.²³⁹

"V. Aeródromo internacional: aeródromo de servicio al público declarado internacional por el Ejecutivo Federal y habilitado, de conformidad con las disposiciones aplicables, con infraestructura, instalaciones y equipos adecuados para atender a las aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo internacional, y que cuenta con autoridades competentes;

VI. Aeropuerto: aeródromo civil de servicio público, que cuenta con las instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular, del no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial.

Únicamente los aeródromos civiles que tengan el carácter de aeropuerto podrán prestar servicio a las aeronaves de transporte aéreo regular;²⁴⁰

La Ley de Puertos define lo que se entiende por puerto, implicando forzosamente el ejercicio de las facultades del Ejecutivo Federal:

"II. Puerto: El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza."²⁴¹

El Ejecutivo Federal constitucionalmente esta facultado para planear, conducir, coordinar y orientar esta actividad derivada de las dos líneas que conforman la fracción XIII, pero estas conllevan decisiones no contempladas plenamente como potestades en la carta fundamental, que inciden en las variables económicas, sociales y culturales del país. Debido a que la habilitación de puertos implica generación de empleos, infraestructura comercial y social para la población que ahí se establezca y consecuentemente de ingresos a particulares; a la entidad federativa en que se encuentre el puerto o aduana y finalmente de la Nación. E inversamente significa la determinación de cierre temporal o definitivo de puertos.

²³⁹ LEY DE PUERTOS (COMPILA IV).

²⁴⁰ LEY DE AEROPUERTOS (COMPILA IV). Artículo 2.

²⁴¹ LEY DE PUERTOS (COMPILA IV). Artículo 2.

III. EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

Es propicio señalar desde ahora que incluimos tratados internacionales en un tema económico, debido a que la mayoría de los tratados internacionales *modifican* por igual situaciones jurídicas y variantes económicas internas, incidiendo en ellas directa o indirectamente; todos los tratados de libre comercio suscritos con otros países son una clara muestra; durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León hubo nuevos tratados: el Tratado de Libre Comercio entre México y Chile; con Costa Rica; con Colombia y Venezuela, conformando el Grupo de los 3; con Bolivia, entraron en vigor en 1995; el correspondiente con Nicaragua entro en vigor en julio de 1998; con los países del 'Triángulo del Norte' –El Salvador, Guatemala y Honduras en el 2000; y en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se concluyeron acuerdos comerciales con Uruguay y Brasil; el Tratado de Libre Comercio entre México – Unión Europea, que entro en vigor el 1 de julio de 2000, al igual que el Tratado Comercial entre México e Israel.²⁴²

Pero también los tratados conocidos como de derecho privado como por ejemplo las convenciones suscritas sobre domicilio de personas físicas; sobre personalidad y capacidad de personas jurídicas; sobre el régimen legal de poderes para ser utilizados en el extranjero; sobre conflicto de leyes en materia de letras de cambio, pagarés y facturas; sobre arbitraje comercial internacional; sobre conflicto de leyes en materia de sociedades mercantiles; sobre representación de compraventa internacional de mercaderías; sobre contratos de compraventa internacional de mercaderías; sobre la prescripción en materia de compraventa internacional de mercaderías; sobre conflicto de leyes en materia de adopción de menores; sobre el consentimiento para el matrimonio, edad mínima para contraerlo y su registro; sobre competencia en la esfera extraterritorial de las sentencias extranjeras; entre otra.

En los casos particulares estas disposiciones internamente agilizan tramites o procesos jurídicos, lo que repercute en el capital o ingresos personales de los hombres.

A. Tratados internacionales.

Los Tratados Internacionales son una forma más de legislar internamente del Ejecutivo de la Unión, sí bien la Constitución en su artículo 89, fracción X le señala dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, siendo esta la Cámara exclusiva del conocimiento de acuerdo al artículo 76, fracción I de la misma Carta Fundamental, lo que reitera en su artículo 4 de la Ley sobre la Celebración de Tratados

²⁴² SISTEMA DE INTERNET DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Sexto informe de Gobierno. Avances y retos de la Nación", citado.

"Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República. Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación."²⁴³

El carácter que la constitución da a los tratados internacionales según su artículo 133 es de Ley Suprema de la Unión:

"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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."²⁴⁴

De este artículo han surgido diversas y contrarias opiniones, el maestro García Máynez en su obra "Introducción al Estudio del Derecho" explica el orden jurídico mexicano, utilizando la pirámide de Hans Kelsen (explicada en su obra "Teoría Pura del Derecho") colocando en la cúspide del triángulo a la Constitución Política Mexicana, a las Leyes Federales y a los Tratados Internacionales, dándole así la misma jerarquía a los tratados que a nuestra Carta Magna.

Jorge Carpizo en su libro "Estudios Constitucionales" se adhiere al pensamiento del maestro Mario de la Cueva:

"... afirmamos que en México, hay supremacía de la Constitución que se encuentra en primer grado o en el grado más alto de la pirámide jurídica. En el segundo grado se encuentran las leyes constitucionales – en la acepción que les dio Mario de la Cueva – y los tratados. Y en tercer grado coexisten: el derecho federal y el local..."²⁴⁵

El maestro Leonel Pereznieta Castro, se incorpora a la opinión del Licenciado Felipe Tena Ramírez a este respecto; y cita a Oscar Rabasa, autor de la única reforma constitucional que ha tenido el artículo 133 en el año de 1934:

"Se tuvo en cuenta la conveniencia de disipar las dudas y confusiones que suscitaba el laconismo anglosajón del texto primitivo del artículo 133 de nuestra constitución. Surgía la primera duda respecto sí la Constitución y los tratados eran de jerarquía igual, o si habían diversos rangos entre la

²⁴³ LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS (COMPILA IV)

²⁴⁴ CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMPILA IV)

²⁴⁵ CARPIZO M. Jorge, Op. Cit. Pág. 32.

primera y los segundos, sólo porque en el texto a ambos tipos de ordenamientos se les declaraba ley suprema. Más aún se llegó a suponer que los tratados internacionales ocupan rango superior al de la Constitución, sin parar mientes en que, si esta conclusión jurídica es correcta desde el plano del derecho internacional, no lo es desde el ángulo del derecho interno, que en México está integrado fundamentalmente por la Constitución... Esta expresamente dispone que ella es ley suprema en toda la nación y cuando establece que los tratados también lo serán, es claro que tal cosa es cierta siempre y cuando éstos se ajusten a los preceptos expresos de la propia ley fundamental.²⁴⁶

Lo que es cierto, es que en los hechos los tratados internacionales modifican forzosamente la legislación interna, esto fue analizado por los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas:

"La Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados (México se adhirió a la convención firmándola el 21 de marzo de 1986 ad referendum a través de un plenipotenciario facultado para ello por el Senado de la República, su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 28 de abril de 1988) hace explícito... en su artículo 27: 'una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado'... el artículo 46: 'El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.' Este artículo recoge como tendencia principal el que un tratado sea válido y que un Estado no podrá aducir como vicio de su consentimiento, el que se haya celebrado en violación a las disposiciones internas sobre la materia."²⁴⁷

Consideramos que el Ejecutivo de la Unión al celebrar los tratados internacionales legisla extraordinariamente, aún cuando estos son sometidos a al análisis y discusión de los senadores para su aprobación en representación del pacto federal; varios de los tratados internacionales que México ha suscrito son temas o materias que la Carta Magna reserva a las Legislaturas de la Entidades Federativas y de ambas Cámaras del Congreso; en relación a ello Ruperto Patiño Manfer sostiene:

"... la tesis de que el Presidente no puede negociar tratados que sean contrarios a las leyes ordinarias nacionales ya que la modificación o abrogación de éstas es facultad exclusiva del Congreso (o de las Legislaturas Locales) pues de otra forma sería aceptar que el Presidente,

²⁴⁶ PEREZNIETO CASTRO Leonel, *"Derecho Internacional Privado"*, 6ª edición, Editorial Harla, México 1997, Pág. 207.

²⁴⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, Op. Cit. Pág. 3150. (La cursiva es nuestra)

con la sola aprobación del Senado, se constituirá 'en una especie de legislador unipersonal irregular'. Agrega que en el caso de Estados Unidos de América y tomando como base el artículo (*enmienda*) 6 de la Constitución que se comenta, el presidente estadounidense 'no puede llevar a cabo ninguna negociación internacional que involucre materias que se han encomendado en forma exclusiva al Congreso Federal' si no llega a un 'acuerdo Congressional' que se lo permita."²⁴⁸

La única restricción constitucional que tiene el Ejecutivo de la Unión para celebrar un tratado internacional es la que concierne a la garantía individual consagrada en el artículo 15:

"No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano."²⁴⁹

La práctica mexicana en los tratados internacionales que versan sobre derecho privado ha sido —el gobierno foxista aún no demuestra lo contrario— negociar y celebrar en todos las ramas jurídicas tratados internacionales, aprobación por parte de la Cámara de Senadores del mismo y sólo posteriormente él enviar a los Diputados Locales la iniciativa de ley para la modificación o abrogación de la legislación interna con la finalidad de que ella sea compatible con el tratado que se encuentra en vigor; lo que en realidad sólo es un formalismo, porque el Gobierno Federal al suscribir el tratado se encuentra forzado en convertirlo en positivo y vigente en nuestro orden interno, pues de lo contrario incurriría en responsabilidad. La aprobación de la iniciativa de ley que tiene por objeto homologar el derecho internacional con el nacional, se hacía por medio de una mayoría parlamentaria; a través de acuerdos políticos entre las diferentes fracciones, paliativos o albazos políticos de los que se encargaba de ejecutar discretamente la Secretaria de Gobernación en coadyuvancia con otras dependencias gubernamentales.

Lo propio hubiera sido que al término de las negociaciones diplomáticas y antes de la celebración del tratado y de la discusión y aprobación por parte de los Senadores, estas iniciativas se mandaran a las Legislaturas estatales.

La Convención Interamericana sobre normas generales de Derecho Internacional Privado celebrada en 1967; en su artículo 15, habla sobre la 'Cláusula Federal'; esta podría operar en nuestro país de la siguiente forma.

²⁴⁸ PEREZNIETO CASTRO Leonel, Op. Cit., Pág. 208. (La cursiva es nuestra)

²⁴⁹ CONSTITUCION, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMPILA IV)

El gobierno federal es el único facultado para negociar tratados internacionales, pues es el único con personalidad jurídica internacional para ello, conforme a la constitución y a la Ley sobre la celebración de tratados (artículo 1); existiendo además prohibición expresa para las entidades federativas, en el artículo 117, fracción I de la Ley Suprema.

Por lo que al concluir las negociaciones, el gobierno federal estaría obligado a enviarlo a todas y cada una de las legislaturas locales, para su análisis, discusión; resolviendo aprobarla o reservarse dicha Entidad Federativa; tanto el dictamen como la resolución se enviaría a la Cámara de Senadores, para que el Senador representante de dicha Estado se pronuncie en el sentido en que lo hizo su Legislatura Estatal; si la Legislatura local aprueba las reformas el Senador deberá hacer lo mismo; en cambio si la Legislatura se reserva, el Senador deberá invocar la 'Cláusula Federal' para que el Tratado Internacional no sea aplicado ya sea parte o su totalidad, en la Entidad Federativa que se reservó su aplicación. Una vez que el Senado aprobó con sus reservas particulares el tratado, el Ejecutivo entonces haría lo propio con el o los demás países signatarios del instrumento.

En los tratados internacionales de carácter comercial debido a su relevancia económica, no debería ser discutido y aprobado únicamente por el Senado, si bien son representantes del pacto federal; los Diputados son representantes del pueblo, quien es en última instancia el beneficiado o perjudicado por las negociaciones comerciales internacionales; por lo que la propuesta es que en la aprobación de los tratados internacionales comerciales intervengan ambas cámaras, requiriendo para su aprobación del 60 por ciento más uno del total de la comunidad de cada una de las cámaras.

B. Los convenios con otros países para evitar la doble tributación.

Es obvio que estos convenios o tratados repercuten directamente en los ingresos de los países signatarios y de sus ciudadanos recíprocamente.

La definición de los Tratados Internacionales para evitar la múltiple imposición la encontramos en el 'Diccionario Jurídico Mexicano':

"...son los convenios que determinan las medidas internacionales para impedir que los individuos que amplían sus actividades más allá del país del que son residentes se enfrenten al problema de la imposición múltiple, pues reciben ganancias gravables tanto en el país en el que se originan dichas utilidades, como en su país de residencia, ya que ambas naciones ejercen su jurisdicción impositiva sobre tales rendimientos."²⁵⁰

Los países signatarios pueden dirigir las negociaciones en alguno de los siguientes sentidos:

²⁵⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano", Op. Cit. Pág. 3151

a) La renuncia por parte de cada gobierno a gravar determinadas categorías de ingresos de sus residentes, cuando la fuente de tal percepción este situada en el extranjero;

b) Ceder al país de residencia del contribuyente todo el ingreso de este, incluyendo el derivado de su base o establecimientos en el extranjero, condicionándolo al acreditamiento del impuesto pagado en el país en el país de la fuente

c) Acordar ambos países signatarios gravar determinados ingresos hasta una cifra tope. Especificando las reglas y las bases gravables

En los tratados se debe de establecer una lista de impuestos, que constituirán el objeto de dicho tratado, algunas veces se establece también que de crearse nuevos impuestos posterior a la celebración del tratado, empero con elementos similares (sujeto, objeto, base, tasa, tarifa y época de pago) a los contemplados por aquel se entenderán como objeto del mismo tratado.

Para una negociación de este tipo se requiere de cooperación y reciprocidad internacional, de cruce de información impositiva, entre otras; por ello no es conveniente suscribir este tipo de instrumentos internacionales con países considerados como paraísos fiscales.

De los tratados internacionales para evitar la doble tributación el contribuyente obtiene la multiplicidad de gravamen por una misma fuente o utilidad; y los países signatarios cobran los impuestos señalados; o en su caso ser los únicos que graven dicha base; pero de acuerdo a nuestros gobernantes, también se obtiene ser un país atractivo para la inversión directa de capitales extranjeros, lo que fomentara el crecimiento económico nacional:

"Como una medida de las medidas para el fortalecimiento de las relaciones económicas de México en el ámbito internacional, durante la presente administración se continuaron celebrando acuerdos para evitar la doble tributación internacional con diversos países representativos de las zonas económicas con las que existen mayores relaciones comerciales.

La extensa red de convenios fiscales suscritos por México tiene por objeto evitar una doble carga de impuestos sobre la renta de los contribuyentes que realicen operaciones en el extranjero. En ausencia de los convenios mencionados, dichos contribuyentes serían sujetos del impuesto tanto en el país en el que residen como en el país donde invierten, situación que obstaculizaría los flujos internacionales de inversión extranjera al país y de inversión mexicana al extranjero.

Por lo anterior, además de los tratados previamente celebrados con Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y

Suecia, durante la administración 1994 – 2000 se llevaron a cabo diversas rondas de negociaciones y, derivado de las mismas, entraron en vigor 14 convenios con los siguientes países: Bélgica, Corea, Chile, Dinamarca, España, Finlandia, Italia, Israel, Irlanda, Japón, Noruega, Países Bajos, Singapur y Suiza.

Así mismo se han concluido las rondas de negociación con Ecuador, Grecia, Indonesia, Polonia, Portugal, Rumania, Venezuela y Argentina; con este último para evitar la doble imposición en materia de transporte internacional.

De los tratados antes mencionados, cabe señalar que en los casos de Argentina, Ecuador, Polonia, Portugal, Rumania y Venezuela, se encuentran pendientes de aprobación por parte de los Senados correspondientes para su entrada en vigor. En el caso de Grecia e Indonesia, las negociaciones respectivas ya han concluido, y se prevé que antes de finalizar la presente administración los tratados derivados de las mismas sean suscritos por los gobiernos respectivos.

Por otra parte actualmente México se encuentra negociando tratados de este tipo con Australia, Austria, Brasil, China, Hungría, India, Luxemburgo, Malasia, Nicaragua, República Checa y Rusia.²⁵¹

Probablemente el Gobierno Federal también debería de tener dentro del parámetro de las negociaciones de este tipo de tratados, no sólo en mente el monto de las inversiones extranjeras, pues debe tener presente que entre los factores de la producción y de la utilidad también se encuentra la mano de obra tan mal pagada en nuestro país, efectivamente nuestro país debido a las circunstancias nacionales e internacionales requiere de capital fresco, pero que tan conveniente es pagarlo a ese precio.

²⁵¹ SISTEMA DE INTERNET DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA “Sexto informe de Gobierno, Avances y retos de la Nación”, citado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debido a que la ley no es exhaustiva en relación con la actividad humana, esto como consecuencia de la imposibilidad material de regular todas las acciones del hombre, pues se desenvuelve en todos los ámbitos diversificándose y entre relacionándose, crean un sin fin de hipótesis. Por todo lo anterior uno de los atributos de la ley es su generalidad, lo cual significa que contiene una situación abstracta referida a todos los posibles casos y situaciones fácticas que puedan darse, esto implícitamente le da a la autoridad la posibilidad de determinar si un caso concreto encuadra dentro del supuesto abstracto previsto en la norma, dicha facultad la conocemos como discrecionalidad.

La facultad discrecional en materia económica, son las decisiones unilaterales en dicha materia no previstas rigurosamente por la ley, empero no prohibidas por la misma, es decir, la misma ley le da un margen de acción a la autoridad para que ella de acuerdo a su apreciación de una situación concreta pueda decidir llevar a cabo o no un acto de autoridad.

La facultad discrecional del Ejecutivo de la Unión en materia económica debería ser una potestad decisoria que se mueva dentro del mismo marco normativo que le permite la discrecionalidad. Por ser la economía nacional de importancia relevante y de gran impacto en la esfera jurídica de todos los gobernados, es medular que las autoridades federales no abusen de sus facultades discrecionales, pues entonces sería evidente que sus actos se convertirían en arbitrarios.

Personalmente consideramos que el abuso de discrecionalidad se convierte en arbitrario, cuando la acción del Estado es contraria o se encuentra fuera del mismo

marco normativo en el que fundamenta su discrecionalidad, o cuando simplemente dicha decisión no contraviene ninguna ley, empero tampoco ninguna ley se lo autoriza.

El abuso de la discrecionalidad podría salvaguardarse si se aplicara el principio de derecho: "El Estado no podrá hacer aquello que no le esté expresamente permitido por la ley".

SEGUNDA.- Una de las formas para limitar la discrecionalidad del Ejecutivo de la Unión (considerando también a sus colaboradores) son las garantías consagradas en la Constitución, especialmente el artículo 16 cuyo antecedente más remoto se encuentra en la Carta Magna Inglesa (esta carta²⁵² era un documento público obtenido del rey, en el que se constaba los derechos fundamentales del individuo y con él la autoridad del monarca se fue paulatinamente restringiendo y el parlamento se fue fortaleciendo. Los Barones ingleses obligaron al Rey Juan Sin Tierra a firmarla en el siglo XIII debido a que el rey tomaba todas las decisiones de forma arbitraria pues, en aquel entonces se decía que el rey tenía el derecho divino de hacerlo; otro antecedente es el celebre estatuto "*Bill of Rights*" en donde se declaró la ilegalidad de muchas prácticas de la Corona (suspensión y dispensa de las leyes, imposición de contribuciones sin permiso del parlamento, multas o fianzas excesivas, mantenimiento del ejército en tiempos de paz, entre otras).

El Presidente actualmente tiene un mayor marco normativo, pero aún con esto su margen de discrecionalidad es amplio, pues repercute en la esfera jurídica de todos los gobernados; incluyendo en forma extraterritorial a otras personas a través de Tratados o Convenios Internacionales y el comercio exterior, esto derivado de la actual correlación producida por la globalización económica creada también por decisiones unilaterales del Ejecutivo de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia podría erigirse como control de las atribuciones económicas discrecionales del Ejecutivo mediante el juicio de amparo, lamentablemente en nuestro actual sistema jurídico el amparo no es el mejor medio para hacerlo, toda vez que en el amparo sólo se protege la esfera jurídica del quejoso. Por ello creemos que es conveniente una reforma de fondo a la Ley de Amparo, en el sentido de que si la Suprema Corte resolviera que determinado acto de la autoridad federal va más allá de las atribuciones que le concede la ley, esta resolución tenga efectos "erga omnes".

Sin embargo no podemos dejar un problema tan complejo como lo son las facultades metaconstitucionales económicas del Ejecutivo de la Unión sólo al juicio de amparo; es necesario realizar una reforma de fondo e integral a diversas leyes, pero especialmente a la Constitución.

²⁵² BURGOA Ignacio, "Las Garantías individuales", Editorial Porrúa, 28ª edición, México 1996, Pág. 86, 87 y 88.

TERCERA.- Nuestra propuesta en referencia al artículo 29 Constitucional es en cuanto a que la Carta Magna determine expresamente las situaciones de emergencia (invasión, guerra o peligro inminente de guerra); estableciendo que para la aprobación de la suspensión de garantías se requerirá de un 60% de la votación de la representación del Congreso de la Unión y de un 75% en caso de revisión. Además de expresar de manera clara y tajante que el Ejecutivo sólo podrá dictar leyes que vayan encaminadas únicamente a hacer frente a la emergencia, y que una vez pasada ésta, aquellas no tendrán validez alguna, ni podrán ser ratificadas por ningún otro órgano.

CUARTA.- También es básico reformar los artículos 73, 74 y 76 constitucionales, para ampliar las facultades de ambas cámaras que conforman al Legislativo de la Unión, con la finalidad de que puedan solicitar como órgano, comisión, fracción parlamentaria, o inclusive como diputado o senador, toda la información que requieran de cualquiera de las ramas de la administración pública (situaciones de emergencia, salubridad, presupuesto, ingresos, licitaciones, concesiones, requisas, etcétera). Conteniendo además esta reforma un mecanismo que obligué a todo funcionario público a proporcionar dicha información al órgano legislativo, incluyendo para el caso de omisión o entrega parcial de información la potestad de éste órgano de dictar las sanciones contra cualquier funcionario, incluyendo Secretarios de Estado (el mecanismo y las sanciones consideramos que no deben ser forzosamente incluidas en la Constitución; estas disposiciones pueden ser enmarcadas en una ley secundaria, pudiendo ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, o la Ley Federal de responsabilidad de los servidores públicos); esta reforma también deberá facultar a los legisladores solicitar la comparecencia de cualquier funcionario la cual deberá ser "bajo protesta de decir verdad" para explicar o dar mayor información sobre el tema.

QUINTA.- El artículo 73, fracción XVI contiene la facultad del poder legislativo para dictar leyes en materia de salubridad general en toda la República; en sus incisos 1º y 4º Constitucional crea al Consejo de Salubridad General, el cual sin intervención alguna depende directamente del Presidente, siendo sus disposiciones generales y obligatorias en todo el país; nuestra propuesta respecto de lo anterior es que se reforme de tal manera el artículo citado; para que el órgano legislativo pueda participar en las medidas que tome el Consejo de Salubridad General; eliminando así el supuesto constitucional que solo permite al poder legislativo revisar en los casos que le competen las medidas que el Consejo ya tomó, pero sin participar en ellas, y mucho menos fijar responsabilidades.

Lo anterior deberá ser una reforma constitucional "grosso modo", ya que las especificaciones, mecanismos y procedimientos mediante los cuales el poder legislativo actúe conjuntamente con el Consejo de Salubridad General deberán estar en la Ley General de Salud, la cual debe guardar una íntima relación con la reforma constitucional propuesta.

SEXTA.- Así mismo proponemos que se reforme o derogue la fracción V del artículo 13 de la Ley General de Salud que faculta al Ejecutivo expresamente para: "Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general"; nuestra propuesta es que si se requiere hacer una amplia lista de facultades se haga especificando las acciones que puede tomar el Presidente, y no dejarlo tan ambiguo y vago.

SEPTIMA.- En el mismo artículo 73, constitucional fracción XVI pero en su inciso 2º prevé que en caso de epidemias o invasión de enfermedades es la Secretaría de Salud quien inmediatamente debe dictar las medidas preventivas; en este caso nuestra propuesta es la creación de una comisión de enlace entre los legisladores y la Secretaría de salud con 2 objetos, primero: tener el órgano legislativo toda la información más veraz de la situación y sus reales dimensiones, sin que ningún funcionario pueda negárselos o entregarla parcialmente; el segundo objetivo consiste en que una vez que termine la situación de emergencia, la Secretaría de Salud este obligada a entregar al Congreso de la Unión un informe detallado, para el caso sí procediera, de toda la información antes dada a los legisladores, estos dicten medidas preventivas futuras sobre la materia, o señalen las responsabilidades pertinentes.

De ninguna manera estamos proponiendo que durante la epidemia o en el caso de invasión de alguna enfermedad el órgano legislativo intervenga, pues nos queda claro que la Constitución designa a la Secretaría de Salud, para actuar más rápidamente, por lo que la intervención de los legisladores sería adversa para la situación.

OCTAVA.- La Constitución no señala expresamente cual es el sistema económico que se debe adoptar; el artículo 25 le permite al Primer Mandatario decidir discrecionalmente esto; sin embargo debemos plantearnos sí el proyecto económico nacional vigente es el más adecuado a nuestra realidad, y sí responde a las necesidades de la mayoría de la población, o sí sólo se está satisfaciendo a unos sectores de los gobernados; ya que de ser así entonces se estaría infringiendo a uno de los principios constitucionales que dice que: "*Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general...*" Es verdad que el Ejecutivo de la Unión tiene facultades para planear, conducir, coordinar, y orientar la actividad económica nacional, cabe decir que también es cierto que esta rectoría del desarrollo nacional debe ser integral, es decir, debe de satisfacer las necesidades de todos los sectores que componen al país; debe de fortalecer la soberanía esto es contrario a lo que actualmente sucede, como consecuencia de las suscripciones "express" de tratados o convenios internacionales económicos sin analizarlos sería y profundamente; lo anterior no garantiza el crecimiento económico, el empleo, una justa distribución del ingreso y de la riqueza, principios que expresa la constitución como parte de la planeación nacional.

Nuestra realidad derivada de la política económica dirigida por nuestros gobernantes no ha impulsado los principios que la Constitución contiene y que en el párrafo anterior reseñamos, es por eso que afirmamos que la política económica se ha dirigido discrecionalmente por nuestros Presidentes, y en algunos casos excediéndose de lo que señala la propia Carta Magna.

NOVENA.- Como señalamos en el numeral anterior el rápido proceso de firmas de tratados o convenios internacionales, causan graves conflictos en nuestro mercado y economía interna; esto es un vicio que nuestro sistema político ha generado, y que puede ser resuelto si los Senadores dejan a un lado esas prácticas funestas y comienzan a trabajar pensando en los términos y principios expresados por nuestra Carta Fundamental, en los intereses de la nación y con apego a nuestro sistema jurídico de forma inteligente, todo ello con investigaciones que muestren realmente la dimensión de nuestra realidad, desgraciadamente esto no se puede regular mediante decreto, sino con personas serias, inteligentes y comprometidas que fortalezcan a la Cámara de Senadores.

Como consecuencia de la falta de análisis de la realidad del país y de sus necesidades, es como los Senadores aprobaron los irreales renglones arancelarios a la importación de diversas mercancías en el Tratado de Libre Comercio, sin estipular ninguna otra restricción. Aunado esto a que el ex – Secretario Herminio Blanco (de la extinta Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, hoy de Economía) permitió la exportación de granos sin respetar esos aranceles y cupos de importación, fue la combinación que derivó en la actual crisis que atraviesa nuestro sector agropecuario, una de las peores y de la cual muchos no puedan salir adelante.

DECIMA.- Como se desprende del último capítulo del presente análisis, consideramos que la aplicación de la Cláusula Calvo que hace la Ley de Inversión Extranjera es errónea, ya que permite a los extranjeros adquirir inmuebles en la zona restringida condicionándolo a pocos requisitos; por ello nosotros proponemos que la Ley de Inversión Extranjera adopte la figura que se utilizaba en el derecho romano "*Nuda proprietas*" en los siguientes términos: la ley expresara claramente que toda la zona restringida será propiedad del Estado Mexicano, el cual transmitirá la propiedad plena únicamente a ciudadanos mexicanos por nacimiento o a empresas que contengan la cláusula de exclusión a extranjeros; y la nuda propiedad a los extranjeros, es decir, que jamás tendrían la propiedad plena del inmueble, estaría en posesión, disfrutando de él sin que sean molestados; pero que cuando así lo considere pertinente la autoridad dejara de detentar la posesión, decisión contra la que no procederá ningún recurso. Y para el caso de que deseen realizar una operación distinta a la declarada (casa habitación, determinado giro mercantil) o deseen trasladar la posesión deberán solicitar la autorización por escrito al Gobierno Federal. La ley de Inversión Extranjera también deberá contener expresamente que para

ninguno de los tramites y procedimientos que en ella se establecen operara la positiva ficta.

DECIMA PRIMERA.- Otra propuesta con respecto a la Ley de Inversión Extranjera, es respecto a la modificación de la composición de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, para que se encuentre integrada también por legisladores y no como en la actualidad prevalece una unanimidad de la administración pública centralizada, ya que consideramos que la pluralidad enriquecería su actuación y sus decisiones serían el resultado de una amplia argumentación; y no simplemente a la dirección señalada por la administración federal.

DECIMA SEGUNDA.- Consideramos que es vital se realicen una serie de reformas al artículo 74 Constitucional, las cuales esquematizaremos "grosso modo", ya que nuestras propuestas, creemos que repercutirían en una reforma forzosa de otras leyes secundarias y que por la importancia del tema se tendría que ser más detallado, pero ello sería el resultado de un estudio más específico que el nuestro:

a) Reformar su fracción IV párrafo 2º con el objetivo de ampliar la discusión y análisis del presupuesto en el pleno de la Cámara de Diputados. Ya que consideramos que las propuestas alternas cuentan con muy poco tiempo para ser estructuradas, presentadas al seno de la Cámara y discutidas lo que hace casi imposible que puedan ser incluidas en el Presupuesto de Egresos aprobado, esto es en detrimento no sólo del Legislativo y de la forma republicana de gobierno, sino de la población entera.

La propuesta concreta es: "El Ejecutivo hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de octubre o hasta el 15 de noviembre cuando inicie su encargo.... "

Se debe incluir, en esta reforma la obligación de los diputados de discutir, analizar y aprobar primero la Ley de Ingresos, ya que es contradictorio prever el gasto sin tener la aproximación del ingreso. Esta obligación puede estar en la Constitución o en la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público.

b) Para el caso de que se tengan mayores ingresos a los previstos (incremento en la venta de petróleo, alza de los precios internacionales o cualquier otro ingreso extraordinario); la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público, deberá señalar que estos ingresos extraordinarios se vayan a una reserva especial al Banco de México, la cual para su gasto deberá pasar por todo un proceso de iniciativa de ley; la cual podría ser el próximo presupuesto de egresos; o la creación de un organismo paraestatal (tal como lo proponemos en otro punto de este ensayo); o un proyecto de relevancia. Lo anterior con la finalidad de que nuestros ingresos extraordinarios no se despilfarran.

c). La Ley de Ingresos, como se ha venido señalando durante el presente análisis, es sólo una aproximación; por ello proponemos que para el caso de no recaudarse lo pronosticado, las reducciones que se tengan que hacer, se realicen en ciertos porcentajes en todos los ramos y programas; o sólo a aquellos en que el propio Proyecto de Presupuesto de Egresos anual considere se puedan escindir, esto con el fin de que los recortes no sean decisiones unilaterales y discrecionales del Ejecutivo de la Unión.

Más claramente, proponemos que los legisladores al aprobar el Presupuesto de Egresos establezcan rubros o partidas a las cuales se les pueda recortar el gasto, en el caso de no obtener los ingresos pretendidos.

d) Por salud financiera, es necesario reformar el párrafo 3, de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, este precepto le permite al Ejecutivo de la Unión integrar todas las partidas secretas que considere necesarias en todos y cada uno de los Presupuestos de Egresos, las que emplearan los Secretarios por acuerdo escrito del mismo Presidente; es obvio decir que dicha facultad es discrecional en materia económica.

Nuestra propuesta es que se reforme dicho párrafo constitucional con la finalidad de acotar la mencionada facultad económica discrecional, señalando un tope, es decir, que la constitución le permita al Primer mandatario hacer uso de la partida secreta hasta en un 5% de la totalidad de lo presupuestado para el año fiscal correspondiente. Personalmente consideramos que los Secretarios de Estado deben de formular seriamente el presupuesto de la entidad a la que pertenecen, sin estar recurriendo frecuentemente a las partidas secretas, transferencia u otras modalidades financieras, con el objeto de tener un Presupuesto sencillo y transparente, lo que repercutiría positivamente en la revisión de la cuenta pública.

e) Adicionar los párrafos 4º, 5º y 6º de la misma fracción IV, esta adición debe tener por objetivo señalar la obligación del Ejecutivo de la Unión a presentar ante la Cámara de Diputados a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público los documentos e informes detallados de los resultados de la gestión financiera a más tardar 60 días naturales después de que se concluya el año fiscal ejercido; esta adición también deberá contener la obligación de los Diputados a estudiarla inmediatamente para que un plazo no mayor de 90 días naturales determine si los resultados presentados, se apegaron a los criterios señalados por el presupuesto; o, señalar en su caso, inmediatamente las responsabilidades conducentes a los funcionarios públicos.

Actualmente este proceso inicia los 10 primeros días de junio, días en que los legisladores se encuentran en receso; iniciando la sesión ordinaria con el informe anual de gobierno del Presidente y las comparecencias de los Secretarios de Estado, situación que nos parece muy importante y que por ello mismo el tiempo que se le destina es muy amplio, lo que conduce a que las comparecencias terminan y para el

momento en que los legisladores empiezan la discusión de la iniciativa del proyecto de presupuesto del próximo año es muy poco el tiempo intermedio entre ambos procesos, lo que resulta en que no se revise exhaustivamente la Cuenta Pública.

f) Por los procesos tan relevantes antes mencionados es necesario modificar las fechas de sesiones del Congreso de la Unión y más específicamente de la Cámara de Diputados, por lo que proponemos se reforme el artículo 65 Constitucional para quedar como sigue:

El periodo de sesión ordinaria iniciara el 1º de septiembre y le seguirán las comparecencias constitucionales necesarias de todos los Secretarios de Estado.

Se enviara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos el último día hábil del mes de octubre o hasta el 15 de noviembre cuando inicie su encargo el Presidente.

Los primeros días de marzo se recibirá los documentos e informes detallados de los resultados de la gestión financiera del año fiscal ejercido; e inmediatamente se debe iniciar su discusión y análisis de la Cuenta Pública para que un plazo no mayor de 90 días naturales determinen los diputados aprobarla o iniciar los procesos de responsabilidades correspondientes a los funcionarios públicos; de aprobarse, este proceso concluiría aproximadamente a finales de mayo o en junio; empero no para el caso de existir responsabilidades, para lo cual proponemos que la Constitución señale que no habría receso sino hasta que se resolvieran.

En el caso de no haber proceso de responsabilidades; entre la terminación de este periodo y el nuevo los legisladores tendrían 3 meses de receso para volver a la sesión el 1º de septiembre; si en caso de existir iniciativas de ley pendientes los plenos de la Cámaras mediante votación decidirían si el periodo ordinario se extiende.

g) Por lo anterior proponemos que también se debe reformar el artículo 66 Constitucional para señalar que las sesiones ordinarias duraran el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados, omitiendo las fechas de los términos de sesiones. Y para el caso de que las Cámaras tuvieran trabajo sólo ellas decidirían sus periodos extraordinarios a través de la votación de la mayoría simple de sus miembros reunidos en Quórum; y en caso de no existir acuerdo entre ellas decidirán en votación en una Asamblea única de ambas Cámaras. Lo anterior, sin perjuicio de que el Ejecutivo de la Unión pueda como actualmente señala la constitución convocar extraordinariamente al Congreso de la Unión.

DECIMA TERCERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe contemplar la situación de no aprobación del Presupuesto de Egresos por parte de los Diputados; pues es una laguna jurídica muy grande actualmente y que no sabemos a donde nos conduciría, ni como la resolveríamos.

El hecho de que el Presupuesto de Egresos no se apruebe por los legisladores denota la falta de fortaleza de la política económica que se impulsa, siendo un indicio de la economía se encuentra en un "impase" negativo.

Probablemente sería fatal que el país se quedara sin un Presupuesto de Egresos, sin embargo consideramos que sería peor aún la reconducción del anterior Presupuesto de Egresos, ya que no sólo se tendrían las mismas deficiencias económicas de ese presupuesto, es decir, se repetirían los mismos errores y discrepancias que propiciaron no aprobar el Proyecto de presupuesto en conflicto; junto con ello se anularía uno de los factores que sostienen la división de poderes.

La importancia del Proyecto de Presupuesto es que este contempla los criterios generales de política económica que enmarcan los lineamientos económicos generales a corto plazo, los cuales se sustentan en modelos econométricos globales y específicos; por eso mismo es que su diseño se base en estimaciones; y sí, sus resultados no cubren un porcentaje de esas apreciaciones, sería un grave error volver a aplicar el mismo Presupuesto de Egresos.

Proponemos que la denegación del Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados debe estar *fundada y motivada* en el desempeño de la Administración Pública Federal; por lo que en el mismo dictamen de su NO aprobación se solicite la dimisión de ciertos Secretarios de Estado, en tanto para evitar un proceso negativo en la economía administrativa pública se deberá de abrir un ejercicio provisional de los rubros y partidas más importantes y en las que no existan *discrepancias entre los diputados*, declaradas así en el propio dictamen de no aprobación del Presupuesto de Egresos; partidas que tendrán su base en el gasto registrado en los resultados de la cuenta pública anterior, y la cual será actualizada al índice de inflación señalado por el Banco de México; y en el caso de que los organismos descentralizados, proyectos o planes que no tuvieran ese antecedente se les aplicaría un procedimiento alterno de "crédito provisional".

Esta reforma constitucional deberá contener además un plazo de 30 días naturales como máximo para que los diputados resuelvan el conflicto presupuestal.

DECIMA CUARTA.- Las propuestas de reformas constitucionales contenidas en los numerales que anteceden, nos constriñe a proponer se haga una reforma completa e integral de la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público.

a) Sí bien anteriormente propusimos que la Constitución señalara la prohibición expresa a la Secretarías de Estado para utilizar asiduamente las partidas secretas y transferencias; respecto de estas últimas proponemos que las regule la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público, señalando que las transferencias que se hagan entre las entidades (no sólo las Secretarías de Estado) se permitirán, hasta en un 1.5% de cada una de ellas del total del presupuesto asignado por la Legislatura; ya que en la actualidad es a través de las transferencias entre las entidades las que

modifican radicalmente el presupuesto de egresos anual; anulando así la intervención de los diputados, ya que al final del año fiscal el gasto real de todas las entidades nada tiene que ver con el aprobado por la legislatura. La reforma que proponemos esta encaminada a forzar a cada entidad a prever de manera formal y seria el gasto real que erogara y que al final de año lo compruebe fehacientemente.

La modificación que sufre la totalidad del Presupuesto de Egresos ha llegado a ser hasta en un 870% en algunos rubros, esto se desprende de la información que se entrega en la rendición de la cuenta corriente de cada año; en la revista Legislativa Quórum publicada en noviembre – diciembre de 1999 presentan varios cuadros con esta problemática.

Distribución del concepto 380: Servicios Oficiales, al interior de la Presidencia de la República, 1992 – 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1992		%	1993		%
	PRESUPUESTADO	EJERCIDO		PRESUPUESTADO	EJERCIDO	
Dir. Gral. de asuntos jcos	375.100	2,311.600	516	526.00	2,553.700	385
Dir. Gral. de comunicación social	630.800	3,535.600	460	846.800	4,028.300	375
Oficina de la Presidencia	3,271.100	19,144.600	485	4,398.000	21,077.100	379
Dir. Gral. de Admón.	3,793.200	19,747.400	421	4,218.600	26,929.100	538
Edo. Mayor Presidencial	1,491.400	14464.200	870	2,106.600	17,898.900	759
Apoyo aéreo presidencial	381.500	1,801.400	372	490.900	2,294.500	367

1994		%	1995		%
PRESUPUESTADO	EJERCIDO		PRESUPUESTADO	EJERCIDO	
577.100	2,866.700	397	1,737.700	3,587.000	106
962.600	4,257.800	342	3,259.500	5,392.300	65
4,860.200	20,677.900	325	14,544.100	31,009.400	113
4,321.600	28,308.500	555	9,309.800	42,040.400	352
2,329.800	19,838.500	752	18,779.700	29,523.400	57
550.700	2,329.000	323	1,621.500	3,411.900	110

1996		%
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	
2,263.900	5,720.100	153
4,148.800	7,523.600	81
20,381.200	42,161.200	107
10,362.400	64,362.900	521
20,092.400	48,178.600	140
1,734.800	10,855.000	526

%Aumento entre lo presupuesta y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1992 - 19996²⁵³

b) La Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público podría señalar que en el rubro de mercancías diversas contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son con la finalidad otorgar regalos en su mayoría a diplomáticos; estos regalos prioritariamente realcen nuestras culturas, que versen en objetos típicos de las regiones que conforman nuestro país, pudiendo ser ropa, joyería de fantasía, o accesorios decorativos los cuales por ningún motivo deberán ser ostentosos; así como libros de autores nacionales.

c) El gasto corriente, que regularmente representa más de la mitad del total del presupuesto de egresos de la federación, esta representado por los servicios personales, compras de bienes para la administración, servicios generales, entre otros. Por lo que con la finalidad de evitar malos manejos en los rubros de viáticos, vehículos y transportes y alimentos de los altos funcionarios federales proponemos que la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público se reforme para:

I. Señalar una partida global de traslado e instalación para todas las entidades gubernativas, partida que sería manejada por una comisión que emanara de las Cámaras de Diputados y Senadores la cual deberá forzosamente estar compuesta por todas las expresiones políticas, evitando la hegemonía de una fracción parlamentaria. A dicha comisión, las entidades deberán justificar los viajes; y los funcionarios que los realicen, comprobaran ante la misma comisión los gastos que resultaren de los viajes. En esta reforma se le otorgaría entre otras facultades a esta comisión: la de conocer y aprobar los viajes que realicen los funcionarios; conocer, analizar e investigar sus gastos, y para el caso de malos manejos o desvíos financieros tener la facultad de fincarle responsabilidades a dichos funcionarios, fundándose para ello de la legislación existente en materia de responsabilidades de los servidores

²⁵³ AGUAYO QUEZADA Sergio y HOFBAUER Helena (Diputados Federales de la Quincuagésima séptima Legislatura), "El presupuesto bajo la lupa: Sueldos, Bonos y simulaciones", Quórum (publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados), 2ª época, Año VI, No 57. México septiembre - octubre 1997.

públicos, la cual tendría que ser actualizada para contemplar la nueva situación jurídica aquí esbozada.

II. En cuanto al rubro de vehículos y transporte, proponemos que la Ley de Contabilidad Presupuesto y Gasto Público restrinja al Presupuesto de Egresos a contemplar únicamente vehículos militares, patrullas, ambulancia, o similares y no personales que transporten a ningún funcionario de su casa a al trabajo o a cualquier otro lado. Los altos funcionarios públicos deben de entender que tienen las mismas prerrogativas y derechos que otros ciudadanos, por ello es que como cualquier ciudadano utilicen su auto, el que debe ser atendido con sus recursos y no con cargo al erario público.

III. En cuanto al rubro de alimentos y utensilios proponemos que la Ley de Contabilidad exprese que se destinará prioritariamente a las entidades que lo requieren debido a su naturaleza como la Sedena, Salud, Gobernación y otras; dejando la clara prohibición de no presupuestar partidas globales que supongan comidas personales de funcionarios, ya que estos deben sufragársela, como cualquier ciudadano.

En cuanto a las comidas que deban dar por motivos públicos las entidades podría utilizarse el mismo mecanismo y encargarse la misma comisión planteada dos para el rubro de viáticos.

DECIMA QUINTA.- Durante las últimas décadas el órgano encargado del resguardo y seguridad suministrada al Presidente de la República es el Estado Mayor Presidencial, sin embargo desde su creación hasta la fecha a sido una institución de la que poco se sabe y mucho se especula; por estas razones consideramos que para que los legisladores estén en aptitud de asignarle un presupuesto adecuado a sus necesidades, los diputados deben tener un conocimiento por lo menos general del cuerpo militar. (por cuantos esta constituido y que funciones y actividades desempeña)

Para lo anterior se requiere de reformar la Ley Orgánica del Estado Mayor Presidencial, ya que la vigente no define claramente sus actividades, funciones y facultades. Así también proponemos que se prohíba expresamente tanto en la Ley Orgánica del Estado Mayor Presidencial (como de otros cuerpos análogos) ocupar a miembros del Estado Mayor Presidencial (como a oficiales de cualquier cuerpo de seguridad) en funciones personales de las familias de altos funcionarios y de ex funcionarios. Estas personas tienen sus propios ingresos y si requieren personal este lo deberán pagar ellos y no la hacienda pública.

DECIMA SEXTA.- Del presente estudio concluimos que en el Fobaproa se percibió que el decreto de su creación no facultaba al Fondo para comprar los pasivos de las Instituciones Bancarias; sin embargo esto fue autorizado por el propio Ejecutivo

de la Unión, lo que hizo en uso de facultades metaconstitucionales en materia económica, violentando así el artículo 73, fracción VIII de la Constitución, y en detrimento del Poder Legislativo. La deuda pública contraída no fue ni para ejecución de obra pública; con ella no se obtiene ningún ingreso; no conlleva ninguna regulación monetaria y jamás se declaró el estado de emergencia, supuestos que prevé la Constitución para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

DECIMA SEPTIMA.- En materia educativa proponemos se reforme el artículo 3 Constitucional, con la finalidad de establecer muy claramente que el Estado tiene la obligación de impartir educación pública, gratuita y laica, desde nivel preescolar hasta la universidad sin ambigüedad alguna; así como destinar el 8% del Producto Interno Bruto al rubro de educación. Esta propuesta la hacemos por que creemos firmemente que la educación es un factor fundamental en la vida no sólo de los individuos, sino en el desarrollo económico, cultural, social, tecnológico entre otros ámbitos de la nación. A través de la educación se mejora la perspectiva real de los individuos, mejorando su calidad de vida, su dignidad; la educación puede evitar vicios en los individuos, así como actitudes delictivas, mejora el ingreso de las personas y todo ello repercute en la misma manera en nuestra sociedad; sin embargo, sin educación podemos ser el blanco de la mayoría de los males de la humanidad (vicios, actividades ilícitas; inestabilidad económica, social entre otras, lo que podría provocar destruir nuestro estado de derecho)

DECIMA OCTAVA.- Nuestra actual Carta Magna acertadamente contempla que los salarios de los funcionarios deben estar perfectamente determinados, deben ser públicos y bien remunerados (artículos 75, 125, 126 y 128), consideramos que lo anterior tiene varios objetos, los cuales sin embargo, no se han conseguido del todo, si nuestros gobernantes no respetan la norma Constitucional.

Con el objetivo de tener un presupuesto transparente, pero principalmente para evitar la corrupción y en su caso demostrar mas fácilmente los enriquecimientos ilícitos, proponemos adicionar en alguno de los artículos Constitucionales mencionados la prohibición clara y expresa de que ninguna persona que no tenga la calidad de funcionario público, cobrara percepción alguna proveniente del erario público. Aún cuando sea un funcionario electo, pero si no ha tomado protesta de su encargo, no es todavía funcionario por lo que se deberá prever alguna sanción. Esta adición también debe de contemplar que los salarios al estar determinados previamente, todo tipo de bonificaciones y pagos irregulares (es decir no contemplados por una Ley previamente establecida) serán ilícitos por lo que se fincaría la responsabilidad al funcionario beneficiado y al que autorizo dicha bonificación o irregularidad. Dicha adición debe hacer un hincapié más relevante en los funcionarios que detentan un alto cargo, ya que son esos salarios los que descompensan el gasto social.

"Ante la justicia estadounidense Mario Ruiz Massieu declaró que en 1994 Carlos Salinas le entregó en efectivo 750 mil pesos (unos 228 mil dólares) como *'bonificación'* por haber detenido a uno de los presuntos responsables del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu."²⁵⁴

DECIMA NOVENA.- Del presente estudio concluimos que durante los primeros meses de la administración del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León este tomo 2 decisiones metaconstitucionales (probablemente una anticonstitucional), decisiones de alto carácter económico para el país:

a) Antes de tomar posesión de su cargo sabia que el peso estaba sobrevaluado, al iniciar su encargo decidió discrecionalmente devaluarlo, esto a pocos días de que vencieran los plazos de algunos pagos de amortización de la deuda externa.

A sabiendas de lo anterior presentó una iniciativa de Ley de Ingresos que proponía un corto techo de endeudamiento, la cual fue aprobada en los días en que la crisis económica más se agudizaba; el techo de endeudamiento aprobado para ese año no limitó al primer mandatario a rebasarlo, pues los empréstitos fueron mucho mayores que aquel, lo anterior nos conduce a señalar que el Ejecutivo lo realizó en uso de facultades metaconstitucionales

b) De la crisis económica de finales de 1994 y principios de 1995 se derivó la contratación de la deuda externa, principalmente con Estados Unidos de Norteamérica y otros organismos internacionales, lo que llevó al Presidente a comprometer para su pago los ingresos de la venta del petróleo, los cuales se depositaban en una cuenta en custodia en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, esta decisión implicaba desde nuestro particular punto de vista ir en contra del artículo 27 Constitucional, pues se gravó el crudo mexicano, violentando así también lo pactado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

VIGESIMA.- El Ejecutivo de la Unión es la máxima autoridad aduanera, marítima, portuaria y aeroportuaria, facultándolo ampliamente en esas materias, en el comercio nacional e internacional, lo que en relación con el artículo 89 fracción XIII y 25 constitucionales amplían su espectro de potestad, ya que permiten al ejecutivo decidir discrecionalmente en diversos asuntos que conllevan gran impacto, debido a la incidencia de estas decisiones en las variables económicas más importantes del país, lo cual se reflejara en aspectos sociales, culturales, educativos, entre otros.

VIGESIMA PRIMERA.- Respecto de la celebración de Tratados o Convenios Internacionales en materia de derecho privado, consideramos que el Primer

²⁵⁴ AGUAYO QUEZADA Sergio y HOFBAUER Helena, Idem.

mandatario legisla extraordinariamente, ya que con la signación de estos compromisos internacionales obliga a las legislaturas locales a ceñirse a ellos.

Para evitar reformas forzosas al derecho interno proponemos que se lleve a práctica la "Cláusula Federal", la cual esta contenida en la Convención Interamericana sobre normas generales de Derecho internacional, y del cual forma parte nuestro país.

Nuestra propuesta es que al término de las negociaciones diplomáticas y antes de la discusión y aprobación por parte de la Cámara de Senadores, estas iniciativas se envíen a cada una de las Legislaturas estatales.

Las legislaturas locales las analizaran y discutirán, pudiendo resolver: aprobarla o reservarse dicha Entidad Federativa; tanto el dictamen como la resolución se enviaría a la Cámara de Senadores, para que el Senador representante de dicha Estado se pronuncie en el sentido en que lo hizo su Legislatura Estatal; si la Legislatura local aprueba las reformas el Senador deberá hacer lo mismo; en cambio si la Legislatura se reserva, el Senador deberá invocar la 'Cláusula Federal' para que el Tratado Internacional no sea aplicado ya sea parte o su totalidad, en la Entidad Federativa que se reservo su aplicación. Una vez que el Senado aprobó con sus reservas particulares el tratado, el Ejecutivo entonces haría lo propio con el o los demás países signatarios del instrumento.

VIGESIMA SEGUNDA.- En cuanto a los tratados internacionales de carácter comercial, particularmente consideramos que por su relevancia económica, no debería ser discutidos y aprobados únicamente por el Senado, si bien son representantes del pacto federal; los Diputados son representantes del pueblo, quien es en última instancia el beneficiado o perjudicado por las negociaciones comerciales internacionales; por lo que la propuesta es que en la aprobación de los tratados internacionales comerciales intervengan ambas cámaras, requiriendo para su aprobación del 60 por ciento más uno del total de la comunidad de cada una de las cámaras.

VIGESIMA TERCERA.- Consideramos que la doble tributación no necesariamente se puede evitar con un Tratado o Convenio Internacional, nuestra propuesta a muy "grosso modo" es: reformar las leyes fiscales con la finalidad de hacer un Programa o Acuerdo Nacional con las empresas extranjeras que quieran incorporarse en este acuerdo o programa y sus principales ejes podrían:

Por parte del Gobierno Federal dejar estas empresas exentas de impuestos, siempre y cuando demuestren que los mismos son cubiertos en sus países de origen, pero a cambio de dicha exención, las empresas beneficiadas deberán aumentar en esa proporción el salario a sus trabajadores, es decir, no pagarán impuestos, pero esa cantidad deberá demostrarle a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público que fue destinada íntegramente en forma proporcional a sus trabajadores, estipendio que

deberán recibir sólo los que tengan los ingresos más bajos de la empresa, para evitar simulaciones o que se beneficie únicamente a personal de confianza o altos directivos, los cuales no podrán recibir dicho beneficio, existiendo prohibición expresa en el acuerdo o programa del beneficio.

La importancia de una reforma fiscal de esas magnitudes será más relevante que los resultados de uno o varios Convenios internacionales, ya que en un Tratado o Convenio se involucra a unas empresas, provenientes de un sector bastante variado, en cambio si ese beneficio se plantea como un Acuerdo o Programa Nacional potestativo; si los empresarios extranjeros no desean ese acuerdo o no están conformes con él, pues simplemente no se adhieren y pagan sus impuestos, y si por el contrario para alentar la productividad quieren aumentar el salario a sus trabajadores de más bajos ingresos (estimulándolos con dinero que originalmente se debería destinar al fisco). El gobierno estaría indirectamente alentando la economía nacional, aumentaría el ingreso real de las personas y consecuentemente el ingreso del Producto Interno Bruto; esta regeneración económica puede ser un factor clave para el desarrollo (como dato histórico, recordemos que durante la crisis económica de 1929 que aquejó a Estados Unidos de Norteamérica, el gobierno trataba de emplear a la mayor parte de la gente que pudieran, la intención era emplearlos para que tuvieran ingresos y su economía se reactivara, situación que les costo mucho, pero que lograron). Así combatieron la crisis económica y evitaron desequilibrios sociales mayores.

El planteamiento es sólo un esbozo pues se tiene que analizar jurídica, social, económica y fiscalmente; pues debe determinarse la viabilidad de esta propuesta y como se implementaría a nuestro marco jurídico, sus mecanismos, sobre todo anteponiendo los intereses de la planta laboral, la forma en que se debe de evitar que los únicos beneficiados sean la propia empresa o sus altos directivos.

VIGESIMA CUARTA.- Sí bien el Ejecutivo de la Unión se encuentra facultado para crear organismos descentralizados, para lo cual le deberá destinar fondos públicos provenientes del erario federal, creemos que la actual legislación le da un amplio campo de acción. Especialmente cuando las paraestatales son auxiliares de la administración pública federal con funciones netamente económicas, y con presupuesto público.

Como se ha dejado claro en nuestro estudio, consideramos que con el objeto de una mayor participación en la política económica el Congreso de la Unión, este debe ser un órgano obligado en la creación de todos los organismos descentralizados, con el objetivo de que el Poder Legislativo actúe directamente en la política económica nacional, fortaleciendo así nuestra forma republicana de gobierno; además de que sería más sencillo para los Diputados saber cual es el presupuesto idóneo para el organismo recién creado.

VIGESIMA QUINTA.- Queremos señalar, que el acontecimiento ocurrido el 2 de julio del año 2000 hace pensar a la mayor parte de la ciudadanía que las omni-decisiones de un solo hombre han terminado, sin embargo somos escépticos, pues reflexionamos que las facultades metaconstitucionales del Presidente no se disminuirán, sino es a través de un Poder Legislativo realmente fuerte e independiente que de legitimidad a los actos del Ejecutivo Federal.

Muy probablemente se considere que nuestras propuestas fortalecen al poder Legislativo sobre el Ejecutivo, y esa no es la finalidad, nuestro objetivo es que se gobierne con la representación nacional; siendo la Cámara de Senadores la representación del Pacto federal y la Cámara de Diputados los representantes del pueblo, en éste reside la Soberanía Nacional; y a sido éste mismo el que decidió organizarse en un gobierno Republicano, Representativo, Democrático y Federal; es bajo este esquema que hacemos todas nuestras propuestas.

BIBLIOGRAFIA.

1. ACOSTA ROMERO Miguel, "Teoría general del derecho administrativo", 12ª edición, Editorial Porrúa, México 1995,
2. ASTUDILLO URSÚA Pedro, "Elementos de teoría económica", 4ª edición, Editorial Porrúa, México 1997.
3. BAEZ MARTINEZ Roberto, "Derecho económico", 1ª edición, Editorial Oxford University Press Harla, México 1996.
4. BURGOA Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª edición, Editorial Porrúa, México 1994.
5. BURGOA Ignacio, "Las garantías individuales", 28º edición, Editorial Porrúa, México 1996.
6. CALZADA PADRON Feliciano, "Derecho Constitucional", 1ª Edición, Editorial Harla, México 1990.
7. CAMARA DE DIPUTADOS COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES LV LEGISLATURA, INTEGRACION Y COMENTARIOS INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA, UNAM. "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones". 4ª edición, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México 1994.
8. CARPIZO MCGREGOR Jorge, "El presidencialismo mexicano", 11ª edición, Editorial Siglo XXI, México 1990.
9. CARPIZO MCGREGOR Jorge, "Estudios Constitucionales", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1990.

- 10.** CARPIZO MCGREGOR Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1990.
- 11.** CASANOVA Pompeu Y MORESO José Juan, "El ámbito de lo jurídico", Editorial Grijalbo-Mondadori, Barcelona, España 1994.
- 12.** CORDOVA Arnaldo, "La ideología de la revolución mexicana, la formación de un nuevo régimen." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, edición 15, Ediciones Era, México 1988.
- 13.** DE LA CUEVA Mario, "La idea del Estado", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1975.
- 14.** DE LA GARZA Sergio francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 18ª edición, Editorial Porrúa, México 1999.
- 15.** DE PINA VARA Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, 1ª edición, México 1964.
- 16.** GILLY Adolfo, "La revolución interrumpida", 16ª edición, Ediciones el Caballito, México 1971.
- 17.** GUERRERO LARA Ezequiel Y GUADARRAMA LOPEZ Enrique (Compiladores) "La interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917 – 1982)", Tomo III, 1ª edición, Instituciones de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editado por la Dirección General de Publicaciones, México 1984
- 18.** HUCHIM Eduardo, "TLC. Hacia un país distinto", 1ª edición, Editorial, Nueva Imagen, México 1992.
- 19.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, México 1999.
- 20.** JENILLEK Georg, "Teoría General del Estado", (obra compilada y editada) 1ª edición, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México 1997.
- 21.** MARTINEZ MORALES Rafael I., "Derecho administrativo", Primer curso, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1995.
- 22.** MATUTE, Alvaro, "México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas". UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas, México, C. U. 1984.
- 23.** MOYA PALENCIA Mario, "1942 ¡Mexicanos al grito de guerra!", 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1992.

24. OSORIO Manuel, "Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales", 1ª edición, Editorial Heliasta, Argentina 1978.
25. PAZ Octavio, "El ogro Filantrópico". Editorial Joaquín Mortiz, México, 1980.
26. PEREZNIETO CASTRO Leonel, "Derecho internacional privado", 6ª edición, Editorial Harla - Oxford, México 1997.
27. PIÑON G. Francisco, "Presidencialismo, Estructura del poder en crisis", 1ª edición, Editorial Plaza Valdés, México 1995.
28. RANGEL COUTO Hugo, "El Derecho Económico" 4ª edición, Editorial Porrúa, México 1986.
29. RABASA Emilio, "La Constitución y la dictadura", 1ª edición, Editado por la H. Camara de Diputados LVII legislatura, México 1999.
30. ROEMER Andrés, "Introducción al análisis económico del derecho", 1ª edición, ITAM- Sociedad Mexicana de geografía y estadística y Fondo de Cultura Mexicana, México 1994.
31. ROSALES AGUILAR, Rómulo "El delito de disolución social", 1ª edición, Editorial Galeza, México 1959.
32. SAMUELSON Paul A. Y NORDHAUS William D. "Economía", 4ª edición, Editorial McGraw Hill, Madrid España 1996.
33. SAYEG HELU JORGE. "Instituciones de derecho constitucional mexicano", 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1987.
34. SCHERER GARCIA, Julio Y MONSIVAIS Carlos, "Parte de Guerra", 1ª edición, Editorial Nuevo Siglo, México 1999.
35. SOCRATES JIMENEZ, "Diccionario de Derecho Romano", 1ª edición, Editorial Sixta, México, 2000.
36. TENA RAMIREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 24º edición, Editorial Porrúa, México 1992
37. TENA RAMIREZ Felipe, "Leves Fundamentales de México de 1808 – 1999", 22ª edición, Editorial Porrúa, México 1999.
38. TERRAZAS BASANTE Marcela, "Los interés norteamericanos en el noroeste de México". UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México 1990.

39. VARIOS AUTORES, "De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortes a Maximiliano", Editorial Quinto Sol Textos Universitarios, México 1986.
40. VARIOS AUTORES, "Diccionario Jurídico Espasa", Editorial Espasa Calpe, Madrid, España 1999.
41. VEGA VERA David, "El Presidencialismo en México", 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1989.
42. WEBER Max, "Economía y sociedad", 9ª edición en español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1965.
43. WITKER VELAZQUEZ Jorge, "Introducción al derecho económico", 4ª edición, Editorial McGraw Hill, México 1999.

JURISPRUDENCIA.

1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Sexta época; Instancia: Primera Sala; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen LXIII, Segunda parte; Pág. 31; Número de registro 260,103. Aislada, materias: Penal, laboral. (IUS 9).
2. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Séptima época; Instancia: Pleno; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen 68, Primera parte; Pág. 34; Número de registro 233,026. Aislada, materias: Administrativa. (IUS 9).
3. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Séptima época; Instancia: Pleno; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen 68, Primera parte; Pág. 37; Número de registro 233,028. Aislada, materias: común, constitucional. (IUS 9).
4. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Séptima época; Instancia: Pleno; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen 86, Primera parte; Pág. 13; Número de registro 232,811. Aislada, materias: constitucional, administrativa. (IUS 9).
5. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Sexta época; Instancia: Segunda Sala; Fuente Semanario Judicial de la Federación; Volumen CXX, Tercera parte; Pág. 77; Número de registro 265,368. Aislada, materia: administrativa. (IUS 9).
6. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Quinta época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo III, Parte HO, Tesis: 1033, Página: 817 (IUS 9).

7. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Quinta Epoca, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario, Judicial de la Federación, Tomo: CXXVII, Página: 109 (IUS 9).

8. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Octava Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, primera Parte-1. (IUS 9).

HEMEROGRAFIA.

1. ACOSTA CORDOBA Carlos, "Sí hay tela de donde cortar, sin afectar gastos prioritarios. Desmenuza el PRD el presupuesto de egresos: gastos injustificados y superfluos, transferencias inexplicables y costos inflados...", Sección Reportaje, Proceso número 1155-05 del 21 de diciembre de 1998, México D.F.

2. ACOSTA CORDOVA Carlos Y VARGAS MEDINA Agustín "La discrecionalidad del Ejecutivo, contra el afán fiscalizador de la oposición", Sección Reportaje, Proceso número 1208-06 del 27 de diciembre de 1999, México D.F.

3. ACOSTA CORDOVA Carlos, "El Presupuesto de Fox, 'menos de lo mismo'", Sección Política, Proceso número 1260 del 24 de diciembre de 2000, México, D.F.

4. AGUAYO QUEZADA Sergio y HOFBAUER Helena, (Diputados Federales de la Quincuagesima septima Legislatura), "El presupuesto de egresos bajo la lupa: sueldos, bonos, y simulaciones", Quorum "Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Dipútaados", 2ª época, Año VI, número 57, septiembre - octubre de 1997, México D. F.

5. BELTRAN DEL RIO Pascal, "Los presidentes y el Estado Mayor Presidencial: una relación que pervirtió la naturaleza del Ejército. El poder de las armas, cobijado por el poder político", Sección Entrevistas, Proceso número 1183 del 4 de julio de 1999. México D.F.

6. CASTELLANOS Antonio, "Reconocer la deuda del IPAB como pública, planteará Gil", Sección Economía, La Jornada número 5386 del miércoles 29 de noviembre de 2000, México, D.F.

7. CASTILLA RAMIREZ Manuel, "El dedazo metaconstitucional. Antecedentes de la sucesión del 2000", Pág. 10-A, Excelsior número 30, 046 del 10 de noviembre de 1999, México D.F.

8. CEBALLOS YOLANDA, "Acorralan A Secofi", sección Estados, Reforma número 2312 del 11 de abril de 1999, México, D. F.

9. DELGADILLO BARCENAS MAYELA "Expertos de la UNAM. Las corporaciones, beneficiarias del gobierno saliente." Sección Economía, La Jornada número 5384, Lunes 27 de noviembre de 2000, México, D.F.
10. EDITORIAL (Agencias de Noticias EFE, AFP, Reuter, y UPI) "Total apoyo de E.U. a México para que supere la crisis", Primera Plana de El Universal número 28,215 del viernes 30 de diciembre de 1994, México, D.F.
11. EDITORIAL, MENSAJE DEL RECTOR (FRANCISCO BARNES DE CASTRO) A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA, "Universidad responsable, sociedad solidaria", Primera plana, Gaceta UNAM número 3,254 de Lunes 15 de febrero de 1999. Ciudad Universitaria, México D.F.
12. EDITORIAL, "Arremete Fox contra la prensa. Exige a otros medios revelar fuentes sobre el espionaje en su contra. Advierte que abrirá investigación; la Secretaría de Gobernación rechaza estar involucrada.", Encabezado y Sección Política, La Jornada número 5768 del jueves 21 de septiembre de 2000, México D.F.
13. EDITORIAL, La Jornada número 5387 del jueves 30 de noviembre de 2000.
14. FAUZI HAMDAM (Diputado Federal de la Quincuagesima septima Legislatura), "Algunas consideraciones jurídico – económicas respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación", Quorum "Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados", 2ª época, Año VI, número 57, septiembre – octubre de 1997, México D. F.
15. GARAVITO ELEIAS Rosa albina, (Senadora de la República), "Presupuesto: hacia una nueva relación Ejecutivo - Legislativo", Quorum "Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados", Año VIII, número 59, noviembre – diciembre de 1999, México D. F.
16. GARCIA IBARRA Abraham, "Todas las horas hieren, la última es la que mata", sección política, Pág. 8, El Día número 13,463 del 10 de noviembre de 1999, México, D. F.
17. HIDALGO Jorge arturo, "Mexicanos del Siglo XX, Diccionario de Biografías Políticas de la Universidad de Oxford, Inglaterra", Sección Nacional, Reforma 1812 del Jueves 26 de noviembre de 1998, México D.F.
18. JAQUEZ Antonio, "Detrás de crisis recurrentes que tienen al país en ruinas, el amasijo entre el poder político y económico cumplen tres sexenios", primera sección, Proceso número 1131 del 5 de julio de 1998, México, D.F.
19. MARTINEZ VELOZ Jaime, "Presupuesto 1999", Sección Análisis, Proceso número 1144-23, 5 de octubre de 1998, México D.F.

20. MEDELLIN Jorge alejandro, "Alemanismo el sexenio de la corrupción", Pág. 9, Bucareli 8 número 84, del 7 de febrero de 99, México, D.F.
21. OLAYO Ricardo, BALTAZAR Elia Y ROMERO S. Gabriela "Juicio político al titular de Hacienda. Leonel Godoy: Fox, su equipo y Gurría, incurren en peculado", sección Política, La Jornada número 5768 del jueves 21 de septiembre de 2000, México D.F.
22. OROZCO Monica, "Aprueban Presupuesto", Sección Política, El Universal Grafico número 25, 176 del viernes 29 de diciembre de 2000, México, D.F.
23. ORTEGA PIZARRO Fernando, "El Ucabe el barzon de los ricos, regalo de Guillermo Ortiz a los empresarios del salinismo, también acabó en el Fobaproa", segundo artículo del Proceso número 1131 del 5 de julio de 1998, México, D.F.
24. PEREZ Ciro "¡Bienvenidos al ejercicio del gobierno!: PRI. Martí Batres: el cobro de salarios mancha el proceso de transición", sección Política, La Jornada número 5768 del jueves 21 de septiembre de 2000, México D.F.
25. PEREZ SILVA ciro, "Bloqueo en San Lázaro detiene el caso del ex regente. La protesta impidió la sesión ordinaria en la Cámara de Diputados" sección política, Pág. 12.
26. RIVERA CAMPUZANO Luis, "En torno a la ley de inversión extranjera", entrevista, El mundo del abogado año 3, número 19 de noviembre de 2000, México, D.F.
27. SANCHEZ VENEGAS Adolfo, "Avalan 93 Senadores al naciente IPAB", Primera Plana, El Excelsior número 29,719 del lunes 14 de diciembre de 1998, México, D.F.
28. SANJUANA MARTINEZ, "Los saldos Amargos de la gira de Zedillo por Europa", Pág. 20 -23, Proceso número 1214 de 6 de febrero de 2000, México D.F.
29. SANTISO Javier "Los errores del 94", primer artículo del suplemento dominical de El Universal, Bucareli 8 número 169 del domingo 22 de octubre de 2000, México D.F.
30. TALAMANTES Armando y MONTOYA Karina, "Prevén recortar gasto si cae precio del crudo", Primera Plana, Reforma número 2573 del viernes 29 de diciembre del 2000, México D.F.
31. VARGAS MEDINA Agustín, "El gasto sometido a los organismos financieros internacionales" Sección Finanzas, Proceso número 1202-21 del 15 de noviembre de 1999. México, D.F.
32. VENEGAS Juan y URRUTIA Alonso, "Aplaza Fox más gasto a educación", Encabezado y Sección Sociedad y justicia, La Jornada número 5858 del jueves 21 de diciembre de 2000, México D.F.

CIBERESPACIO

1. SISTEMA DE INTERNET DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (<http://www.presidencia.gob.mx>)
2. UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, (<http://www.shcp.gob.mx>)
3. EL UNIVERSAL, Primera Plana, (<http://www.el-universal.com.mx/primer>)
4. H CONGRESO DE LA UNION, (<http://www.cddhcu.gob.mx>)
5. H. BANCO DE MEXICO, (<http://www.banxico.gob.mx>)

DOCUMENTOS OFICIALES

1. DIRECCIÓN DE REGISTRO PARLAMENTARIO, DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN LEGISLATIVA, "Versión estenográfica de la reunión de análisis del V Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo , sobre el tema de Comercio y Fomento Industrial"
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 13 de junio de 1942.
3. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 13 de septiembre de 1945.
4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 28 de septiembre de 1945.
5. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 28 de diciembre de 1994.

LEGISLACION.

Toda la legislación fue consultada en el CD-Room de Compilación de Leyes número IV; excepto* que fue consultado en la pagina de internet del H. Congreso de la Unión.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY ADUANERA.
3. LEY DE AEROPUERTOS.
4. LEY DE CONTABILIDAD PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO.
5. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.
6. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO FISCAL 1995*.
7. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO FISCAL 2000*.
8. LEY DE INVERSION EXTRANJERA.
9. LEY DE NAVEGACION.
10. LEY DE PUERTOS.
11. LEY GENERAL DE SALUD.
12. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
13. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
14. LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS.
15. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO FISCAL 1995*.
16. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO FISCAL 2000*.
17. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.
18. REGLAMENTO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.