



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“REFORMA DEL ARTICULO 29 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A FIN DE
HACER EFECTIVAS LAS FACULTADES
EXTRAORDINARIAS LEGISLATIVAS DEL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A
EDUARDO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**

Asesor: MAESTRO ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

Septiembre 2010



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.

ÍNDICE

PAG.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO 1.-EL CONGRESO DE LA UNION

1.1 Evolución Histórica.....	5
1.1.1 El Supremo Poder de Apatzingan.....	5
1.1.2 República Federal Mexicana.....	9
1.1.3 El Supremo Poder Conservador.....	14
1.1.4 Las Leyes de Reforma y La Constitución de 1857.....	20
1.1.5 La Constitución de 1917.....	23
1.2 Estructura y Funcionamiento.....	26
1.2.1 Cámara de Diputados.....	28
1.2.2 Cámara de Senadores.....	34
1.2.3 Comisión Permanente.....	36
1.3 Facultades de las Cámaras.....	38

CAPITULO 2.- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO

2.1 El Ejecutivo.....	45
2.2 El Reglamento.....	47
2.3. En materia de salubridad.....	50
2.4 Firma de Tratados Internacionales.....	51
2.5 Decreto-Ley.....	55

CAPITULO 3.-EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

3.1 Antecedentes Históricos de las facultades extraordinaria.....	59
3.2 Antecedentes Históricos del artículo 29 Constitucional.....	61
3.3 Análisis del artículo 29 Constitucional.....	66
3.4 El caso de peligro grave o conflicto para la sociedad.....	71

CAPITULO 4.- REFORMA Y APLICACIÓN AL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

4.1 Análisis de la realidad social en el Estado Mexicano.....	81
4.2 La rendición de cuentas, garantía del ejercicio leal, honesto y responsable de las facultades legislativas conferidas.....	105

CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFÍA.....	111

INTRODUCCIÓN

En diversas etapas de nuestra historia hasta hoy en día, en la vida nacional nos encontramos con realidades que estudiadas desde un punto de vista estadístico nos muestran una tendencia a la baja en cuanto a calidad de vida de los ciudadanos mexicanos; con estas palabras lo que pretendo decir es que el Estado Mexicano no ha registrado progreso en diversas áreas de la vida nacional, o en algunos casos, el mismo no atiende a las expectativas que por nuestras características geográficas, geológicas, sociales y culturales, se deberían alcanzar.

Es notorio el rezago que en los rubros de Combate a la Pobreza, Salud, Reforma Energética, Reforma Económica, Seguridad Pública, Reforma Laboral y Educación entre otras tiene el Estado Mexicano, rezago por demás dañino, pues tratándose de una nación que tiene 188 años de haber consumado su independencia resulta inaceptable, ya que naciones que en promedio tienen la misma edad que la nuestra por ejemplo Estados Unidos de América (226 años) y Canadá (142 años) entre otras, han mostrado haber consolidado su progreso en los rubros citados, situación irrefutable ante la realidad mundial.

Como uno de los generadores del rezago que ha tenido nuestra nación se encuentra la pluralidad de intereses de aquellos que encargados de regular la vida y la conducta de los mexicanos mediante la elaboración de leyes, han antepuesto los intereses propios a los de la nación, lesionando con ello el buen funcionamiento de la sociedad, pues de la eficacia que las leyes encuentren se desprenderá la realidad social, política y económica del Estado en que imperen.

El Congreso de la Unión está integrado por diputados y senadores, todos ellos pertenecientes a algún partido político, de esa división se derivan otras tantas que se caracterizan por ideología, clase socioeconómica, origen, gremio, ocupaciones, por mencionar algunos, es así que se encuentra prácticamente neutralizado nuestro sistema legislativo federal, pues aún y cuando recientemente se han creado leyes, todas ellas atienden a un contexto limitado por el grupo sobre quienes versan las mismas.

No ha habido lugar para legislar en el fondo del acontecer nacional, hacen falta reformas en diversos rubros que han sido postergadas, olvidadas, menospreciadas o en el mejor de los casos se han llevado a cabo, pero en un sentido decepcionante, verbigracia, la Reforma Energética, que mientras nuestros legisladores deciden que hacer, otras naciones se encuentran ya haciendo uso de su tecnología en perjuicio, probablemente del Estado Mexicano, otro caso muy ejemplificador es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues mientras la legislación nacional no se oriente a aprovechar el mismo, seguirá siendo sólo un buen proyecto y como estos, diversos casos en los que la pluralidad del Congreso ha dado un efecto neutralizador a la vida diaria nacional, pues cada grupo y subgrupo legisla, hasta donde puede, para sí y nuestras leyes no se encuentran orientadas hacia el mismo prototipo de nación.

Por lo anterior es que dentro del presente trabajo de investigación abordaré el tema del Congreso de la Unión, su historia, funcionamiento, estructura y facultades, proveyendo de una perspectiva concreta y bien orientada de las propias limitaciones que un Congreso posee y ha poseído a lo largo de la vida nacional.

Asimismo habremos de entrar al estudio de las facultades que en materia legislativa tiene el titular del Ejecutivo, como lo son el decreto, la facultad reglamentaria en materia de tratados internacionales y en materia de salubridad, destacando lo limitadas que éstas pueden ser para las adversidades que nuestra nación ha venido enfrentando y hasta cierto punto sobrellevando históricamente.

En el Tercer Capítulo nos adentraremos al estudio de la más significativa de las facultades legislativas a favor del titular del Ejecutivo, el artículo 29 Constitucional, materia de la presente investigación; estudiaremos los antecedentes históricos, su estructura y la interpretación del mismo.

Finalmente el Capítulo cuarto será el estudio de la sociedad mexicana actual e histórica, fundada en estadísticas proporcionadas por instituciones profesionales y objetivas; se encontraran datos que permitirán ver que la gráfica de nivel vida nacional es descendiente, quizás con una pendiente poco inclinada, pero que finalmente, no es justificable que una nación como la nuestra se precipite a tocar fondo, cuando cuenta con recursos importantes para encontrarse a flote y a buen nivel; de igual manera en este último

capítulo realizaré la redacción de la propuesta tendiente a garantizar el buen uso de las facultades extraordinarias y por ende generaría la certeza de poder emplearlas cada que sea necesario, sin que su empleo se convierta en un abuso.

Otorgando facultades legislativas al presidente de la República exclusiva y limitativamente en los rubros citados se podrá orientar al país hacia un punto en particular en un tiempo mas breve que el que implica el proceso legislativo del Congreso de la Unión y con ello se recuperaría el tiempo que hemos perdido como nación para actualizarnos y estabilizarnos con rumbos certeros en el sentido nacional y no en el individual, como hasta ahora ha ocurrido.

CAPÍTULO 1
EL CONGRESO DE LA UNIÓN

1.1 Evolución Histórica

1.1.1 El Supremo Congreso de Apatzingán.

Al estudiar al Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos encontraremos que éste y sus cometidos resultan inseparables del Derecho Legislativo, pues es esta rama del Derecho aquella que regula la actividad legislativa, misma que se encuentra encomendada a la Institución denominada Congreso de la Unión, el cual proviene de aquella división de poderes planteada por Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu.

La implantación del sistema de división de poderes en México es atribuida por diversos autores a José María Morelos y Pavón, pues es este importante personaje de nuestra historia quien mediante el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, del 11 de septiembre de 1813 sienta las bases de nuestro sistema político actual.

No obstante lo anterior, existió un proyecto impulsado por Ignacio López Rayón, quien en 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana estableciendo los primeros “Elementos Constitucionales” de la insurgencia, en los cuales se estableció que el Poder Legislativo residiría en el Supremo Congreso Nacional Americano; Moisés Ochoa Campos señala que el citado proyecto tipificó a nuestro Derecho Legislativo de la siguiente manera:

- a) Se adoptaría el Sistema Congresional Representativo.
- b) El Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicamarista.
- c) Constaría de cinco vocales.
- d) Estos serían nombrados por las representaciones de las provincias.
- e) Su elección sería, sucesivamente, de uno cada año.
- f) Las funciones de cada vocal durarían cinco años.
- g) Antes de lograrse la posesión de la capital del Reino, no podrían ser substituidos por otros.
- h) Las personas de lo vocales serían inviolables en el tiempo de sus ejercicios.
- i) Pero se deformaba el verdadero ejercicio legislativo, al conferir al Congreso funciones exclusivamente deliberantes. En efecto, se establecía que la iniciativa y derogación de leyes, correspondería al Protector Nacional, quien debería

presentarla o proponerla según el caso, en sesiones públicas ante el Supremo Congreso y que la decisión se reservaría a la pluralidad de votos de la Suprema Junta y no del propio Congreso.¹

Como bien se aprecia de estas disposiciones, el Poder Legislativo difícilmente gozaba de identidad, en relación a sus funciones.

El 22 de octubre de 1814 se publicó el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, misma que fue dirigida en su elaboración por José María Morelos y Pavón a efecto de dar a la nación una organización política que generara las condiciones para el desarrollo de la nueva nación, no obstante que tal calidad se obtendría hasta el 27 de septiembre de 1821, día en que fue consumado el movimiento de independencia.

Morelos convocó a un Congreso, el llamado Congreso de Anáhuac, que se conformó únicamente por representantes de los territorios dominados por los insurgentes, reuniéndose el 13 de septiembre de 1813 en Chilpancingo y comenzando los trabajos para la elaboración de la constitución, mismos que se encontraron regidos por los principios y normas consistentes en veintitrés puntos redactados por Morelos, “Los Sentimientos de la Nación”, destacando por la materia de la presente investigación los siguientes:

5°.-Que la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los Poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser Sujetos sabios y de probidad.

7°.-Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8°.- La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

¹ Ochoa Campos Moisés, DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión Cámara de Diputados, Primera Edición, México 1973, Pág. 17 y 18.

12°.-Que como la buena Ley es Superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el Jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13°.-Que las Leyes generales comprendan a todos, sin excepción de Cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

14°.-Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos².

El mayor mérito del Supremo Congreso Mexicano se encuentra en el hecho de que plasmó en la Constitución el régimen republicano de gobierno, defendía además el principio de la soberanía popular, otorgó el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad, y de manera muy destacada se encuentra el hecho de que proclamó la división de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Supremo Congreso se integraba con un diputado de cada provincia, con igualdad de autoridad, sentando así el precedente y las bases que hoy consagran el principio de igualdad jurídica de la federación.

Cabe mencionar que la Constitución de Apatzingán otorga amplias atribuciones al Congreso, pues éstas consistían en:

- a) Elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.
- b) Nombrar a los altos funcionarios civiles y militares.
- c) Discutir los proyectos de ley.
- d) Sancionar, interpretar, y derogar las leyes.
- e) Decretar la guerra.
- f) Crear tribunales.
- g) Dictar ordenanzas para el ejército.
- h) Arreglar los gastos del gobierno.

² Ochoa Campos Moisés, Op. Cit. Pág. 20 y 21.

- i) Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública.
- j) Intervenir en materia de moneda, industria, sanidad, libertad de imprenta, entre otras.

Resulta claro que las atribuciones del Congreso representaban una amplia carga de trabajo que en muchos sentidos afectó el desarrollo de la guerra de independencia hasta su final, pues se requería de discutir entre los miembros de dicho poder a efecto de resolver los acontecimientos tanto de la guerra como los inherentes a un Estado.

La Constitución de 1814 retoma el sistema Congresional Unicamarista, no obstante según señala Ochoa Campos el régimen parlamentario fue practicado ante las circunstancias del momento, ya que del Congreso emanaba la elección del Ejecutivo, que con el nombre de Supremo Gobierno, se componía de tres individuos, pero sin que éstos fuesen elegidos del seno del propio Congreso.³

Pero sin lugar a dudas la técnica de la división tripartita del poder público, a manera de “sistema de frenos y contrapesos” como la llamara Montesquieu, es adoptada formalmente por el decreto Constitucional de Apatzingán dentro de un régimen republicano, representativo como el que prescribe, en efecto, en concordancia con el espíritu absolutamente democrático que lo forma. Así, el propio decreto en su artículo 11, dentro del Capítulo de la soberanía, expresa: “Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes , la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas en los casos particulares”.⁴

Es importante mencionar que durante el período que nos ocupa en el presente capítulo, se reguló la posibilidad de ser diputado dentro de la propia constitución de la siguiente manera:

“Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.”

³ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit, Pág. 22

⁴ Sayeg Helú Jorge, EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO, Editorial Trillas, Primera Edición, México 1991. Pág.17

Definitivamente, los requisitos parecen utópicos en relación a nuestros días, además de que la parte final de estos requisitos implica criterios subjetivos, pues se refieren a ciertas virtudes.

Resulta ser ésta, la Constitución que determinó y perfiló el fondo de las cartas magnas subsecuentes en nuestro país, pues la esencia de ésta se conserva hasta nuestros días, no obstante la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los Congresos que de igual manera a lo largo de la historia nacional han variado, sin dejar de legitimar y legalizar la existencia del Congreso con la voluntad del pueblo y siendo imperante resaltar el hecho de que era esta figura, la del Congreso, la que tuvo supremacía sobre los demás poderes, hecho que queda mas que claro desde la perspectiva de la teoría política que realiza la distinción de los gobiernos según el peso que se otorga a cualquiera de los tres poderes básicos en la organización política formulada por Motesquieu.

Dice Sayeg Helú que “Era pues, el Congreso, un verdadero gigante Constitucional, frente al que los otros poderes “aparecían-como afirma Miguel de la Madrid- notablemente disminuidos”; frente al que el propio ejecutivo se veía sumamente limitado y restringido, no viniendo a ser, en última instancia, sino un verdadero siervo del Congreso”.

1.1.2 República Federal Mexicana

Meses antes de la consumación del movimiento de independencia de México, para ser precisos el 24 de febrero de 1821 se formuló el Plan de Iguala por Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, dicho plan declaraba la independencia de México asimismo disponía que hasta el momento en que se reunieran las Cortes del imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución Española.

Los principios fundamentales del Plan de Iguala fueron tres:

1. Establecer la Independencia de México de parte de España
2. Establecer la Religión Católica como única
3. Establecer la unión de todos los grupos sociales.

Una monarquía moderada, es decir regulada por una Constitución sería el modelo que como nación independiente asumiría el Estado Mexicano, cuya corona sería otorgada a Fernando VII (miembro de la Casa de los Borbones), o en su defecto, a algún otro príncipe europeo.

Como resultado del Plan de Iguala y de la continua lucha de los insurgentes el 24 de agosto de 1821 se firmaron los tratados de Córdoba entre Juan de O'Donojú (jefe político superior de Nueva España) y Agustín de Iturbide, (comandante del Ejército Trigarante) reconociendo a la Nueva España como un Imperio independiente.

En su punto número once del citado Plan de Iguala, relacionado con el número doce de los tratados de Córdoba, disponía:

“Instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado.”

Así las cosas, la mencionada Junta Provisional quedaría conformada, según lo dispone el punto sexto de los Tratados de Córdoba por “ VI. Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, una junta compuesta de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerable para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les concedan los artículos siguientes.”

De esta manera la Suprema Junta Nacional Gubernativa quedó conformada por 38 personas encabezadas por clérigos y con ello se iniciaba la vida de la actividad legislativa en nuestra nación.

Sin embargo a pesar de encontrarse constituida, no cumplió inmediatamente con sus cometidos, pues entre ellos estaba el de convocar al Congreso Constituyente, acción que tuvo lugar hasta el mes de noviembre de 1821, teniendo lugar la reunión de las Cortes hasta febrero de 1822, mostrando con ello que aun tratándose de asuntos que imperaban especial atención y ejecución, como lo es la elaboración formal y legal de los principios que habrían de regir la vida nacional, la mencionada Junta reunida se enfocó en prolongar las discusiones y las acciones menesterosas de la vida nacional fundada en la falta de

personalidad del órgano legislativo de ese entonces, sin dar un rumbo cierto y concreto a sus cometidos.

De esta manera, sin tanta premura, el segundo Congreso constituyente quedó integrado por las diversas tendencias políticas de la época, como lo eran los monárquicos, los eclesiásticos, intelectuales, insurgentes y aristócratas; Así, el mismo día en que se instaló el Constituyente, este decretó las bases constitucionales sobre las que se regiría la vida nacional, consistentes principalmente en:

1° Los diputados que componen este congreso, y que representan la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que reside en él la soberanía nacional.

2° En consecuencia se declara que la religión católica, apostólica, romana, será la única del Estado, con exclusión de otra alguna.

3° Que adopta para su forma de gobierno la Monarquía Moderada Constitucional con la denominación de Imperio Mexicano.

4° El soberano congreso llama al trono del imperio conforme a la voluntad general a las personas designadas en el Tratado de Córdoba.

5° No conviniendo queden reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, declara el congreso que se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judicial en los tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante.

6° El congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen ...⁵

Como consecuencia de estas bases, principalmente la reserva del ejercicio del poder legislativo a favor del congreso, se decretó también el cese de funciones de la Suprema Junta Gubernativa.

Posteriormente el 18 de mayo de 1822, el propio Congreso declara a Agustín de Iturbide, Agustín I, primer emperador constitucional de México; No obstante, se inició la pugna entre el congreso y el emperador, pues según lo refiere Sayeg Helú “El absolutismo

⁵ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Pág. 31

del emperador se agudizaba cada vez más, y cada vez más, también, se unificaba la asamblea constituyente en torno a los principios republicanos...”⁶ sentando un precedente importante en la forma de gobierno que habría de asumir el país posteriormente, siendo importante destacar que la figura de la República resultaba un concepto prácticamente nuevo que como consecuencia era desconocido por muchas naciones, entre ellas, la mexicana, tan es así, que el propio movimiento de independencia pretendía dejar el poder en manos de un monarca, no obstante las nuevas ideas que fueron adhiriéndose al movimiento y a los insurgentes victoriosos, sin embargo, la república ya comenzaba a mostrar en su “división de poderes” inconvenientes como los desacuerdos entre éstos que imposibilitarían la rápida y eficaz acción de la administración tripartita, ante situaciones menesterosas de la vida nacional; Fue entonces que Agustín de Iturbide decidió “dada la autocracia del imperio”⁷ disolver el Congreso el 31 de octubre de 1822, pues éste empleó el tiempo de su existencia para oponerse al imperio, dejando de lado sus fines primordiales. Sin embargo en un plan meramente político y a efecto quizás de evitar críticas y descontentos ante la acción disolutoria del congreso, Iturbide designa una Junta Instituyente, la cual elabora el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, conteniendo cinco artículos referidos al Poder Legislativo, que a la letra disponían:

Artículo 23. El sistema de gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.

Artículo 24. El poder legislativo reside ahora en la Junta Nacional Instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el reglamento 2 del pasado noviembre.

Artículo 26. El futuro congreso resumirá el poder legislativo con arreglo a la ley de su convocatoria y a la orgánica que se está formando para la discusión, sanción y promulgación de la constitución.

Artículo 27. Los vocales de la Junta Nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna.

⁶ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Pág. 32

⁷ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit Pág. 33

Artículo 28. De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentaren durante su comisión, toca el conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia.⁸

El reglamento no fue aplicado de manera eficaz, pues el imperio se enfrentó a la oposición de los republicanos, teniendo lugar un levantamiento encabezado por Antonio López de Santa Anna que teniendo éste el apoyo de Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo; Como consecuencia de la insurrección el emperador envía a sus mejores generales, Echávarri, Cortazar y Lobato a enfrentarlos, sin embargo, éstos pactan el Plan de Casamata, el cual fue proclamado el 1° de febrero de 1823, y obligando a Iturbide a reinstalar el Congreso que había disuelto, y destituyendo éste a su vez al emperador.

“Se declara que el congreso se halla reunido en su mayoría con ciento tres diputados, en plena y absoluta libertad de deliberar, y por consiguiente en estado de continuar sus sesiones ...
Que ha cesado el poder ejecutivo de México, existente hasta ahora desde el 19 de mayo anterior.”⁹

Como consecuencia de la destitución del emperador y el comienzo de la República las provincias Unidas del Centro de América decidieron independizarse de la ahora república, mostrando con ello cierta resistencia al gobierno republicano.

En ese mismo año, el 16 de mayo se redacta un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, influyendo de manera trascendental el contenido de la Constitución de 1824, pues en ella se aprecia el proyecto de creación del Senado, aunque de manera incompleta, ya que establecía un sistema legislativo propiamente unicamarista, declarando que el “ El cuerpo legislativo o Congreso Nacional se compone de diputados”, sin embargo integraba al Senado con individuos elegidos por los Congresos provinciales, con la característica de que éstos se encargarían mas bien de velar por la conservación del orden constitucional y con facultades legislativas limitadas meramente a la de iniciativa.

Finalmente, el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, la cual matizó al derecho legislativo en los siguientes términos:

⁸ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit, Págs. 23 y 24.

⁹ Sayeg Helí Jorge, Op. Cit. Pág. 34

a).-Adoptó el sistema de la división de poderes al declarar que el “El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o mas de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

b).- Adoptó el sistema bicamarista al asentar que “El Poder Legislativo de la Federación residirá en una cámara de Diputados y en un Senado que compondrán el Consejo General.”

c).-Dio a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores de los Estados a consignar que “la base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores.”

d).-Señaló las facultades exclusivas del Congreso General, en el sentido de dar leyes y decretos para sostener la independencia nacional conservar la paz y el orden públicos, mantener la unión federal, intervenir en materias hacendaria, de comercio, de guerra, etc.¹⁰

Como consecuencia de estas disposiciones nuestra nación tuvo su primer constitución federal y de sistema bicamarista, entrando en vigor el 4 de octubre de 1824, depositando los principios listados en los artículos cuarto, sexto y séptimo. Con esta Carta Magna comienza también a apreciarse el sobrepeso que se da al legislativo ocasionando la prolongación de discusiones que requerían una pronta resolución tendientes todas ellas a consolidar a la nueva nación, pues la pluralidad de pensamiento e intereses, comenzaron a dividir los acuerdos y en su momento a detenerlos.

1.1.3 El Supremo Poder Conservador

El sistema Federal que fue implantado por la constitución de 1824 tuvo una duración aproximada de once años, a causa de que, la oposición entre partidos y las intrigas y maquinaciones políticas que la misma ley fundamental de ese año suscitó, al poner frente a frente a presidente y vicepresidente de la república, cuando llegó a establecer que este último no fuera otro que el rival vencido por el primer mandatario, provocarían vicisitudes y un verdadero alud de desconocimientos y pronunciamientos políticos: planes, proclamas cuartelazos, etc. , que no tardaron en remplazar dicho código supremo por uno nuevo, con

¹⁰ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit, Págs. 24 y 25.

la consiguiente sustitución del federalismo que aquel consignaba, por su sistema opuesto: el centralismo ...¹¹

En ese escenario es que el 9 de septiembre de 1835 el Congreso se declaró “sin esbozos al estar investido por la nación de amplias facultades, aún, para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo ...”¹², por lo que el 23 de octubre de 1835 serían expedidas las Bases para la nueva constitución, promulgando dos meses después, el 15 de diciembre de ese mismo año, una de las siete leyes que habrían de integrar el nuevo sistema constitucional mexicano, para posteriormente, el 30 de diciembre de 1836 promulgar las otras seis leyes.

En la segunda de las multicitadas leyes se establecía una división tetrapartita del poder público permaneciendo los ya tradicionales poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo novedad el cuarto poder, llamado Supremo Poder Conservador, teniendo éste, según dice Sayeg Helú, el objeto de ser un poder moderador.

El Supremo Poder Conservador gozaba, conforme a la segunda de las siete leyes Constitucionales, de las siguientes atribuciones:

- a) Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y a pedimento del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo.
- b) Declarar a pedimento del Legislativo o de la Suprema Corte, la nulidad de los actos del Ejecutivo cuando sean contrarios a la constitución y a las leyes.
- c) Declarar, a pedimento del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la República.
- d) Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General o resolver se llame a ellas a los suplentes, cuando convenga al bien público y lo excite el Ejecutivo.

¹¹ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Pág. 53

¹² Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Pág. 56

- e) Restablecer constitucionalmente a los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- f) Declarar, excitado por el Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, “ en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla
- g) Calificar las elecciones de los senadores.”¹³

Resulta evidente la intención del legislador de aquel tiempo, por optimizar el ejercicio de las funciones de cada uno de los Poderes, no obstante, en el caso que nos ocupa, el poder legislativo ya cuenta con su esencia desde entonces, encontrándose éste regulado por la tercera de las siete Leyes Constitucionales, disponiendo principalmente lo siguiente:

“Artículo 1° El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras (una de diputados y otra de senadores).

Artículo 2° La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil.

Artículo 3° Esta cámara se renovará por mitad cada dos años.

Artículo 5° La elección de diputados será calificada por el Senado.

Artículo 8° (El Senado) se compondrá de veinticuatro senadores. Estos serán compuestos por terna por la Cámara de Diputados por el Gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia. Las juntas departamentales elegirán con base en dichas listas y el Supremo Poder Conservador calificará las elecciones.

Artículo 9° El Senado se renovará por terceras partes cada dos años.”¹⁴

¹³ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit., Págs. 29 y 30.

¹⁴ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit., pag. 30

Señala Sayeg Helú que la Cámara de Diputados era la única facultada para iniciar leyes y se reservó a la de senadores una función meramente revisora, pues no se le facultó para modificar los proyectos de leyes o decretos que se le presentaran, sino sólo aprobarlos o desaprobarlos, ello, conforme a lo dispuesto por el artículo 32 de la tercera ley, encontrando además su razón de ser en el hecho de que, como consecuencia de la supresión del sistema Federal, los Estados de la República habían dejado de serlo para convertirse en departamentos y por ende el Senado perdió su razón de ser al no tener Estados que representar ante el Poder Legislativo, no obstante, mediante algunas modificaciones, como la citada en líneas anteriores, se le conservó manteniendo prácticamente las mismas etapas del proceso legislativo. Cabe mencionar que además de la Cámara de Diputados, también el Poder Ejecutivo gozaba de la facultad de iniciativa, asimismo la Suprema Corte y las juntas departamentales en casos específicos gozaban de dicha facultad.

Resulta un dato importante el mencionar que a efecto de estar en condiciones de ser diputado, se dispuso en la fracción IV del artículo 12 de la Tercera Ley, la exigencia de reportar una renta mínima mensual de dos mil quinientos pesos, así como también para ser diputado se requería un capital anual de mil quinientos pesos, dispuesto esto último en el artículo 17 de la segunda ley.

Como consecuencia del desacuerdo constante entre las tendencias políticas representativas de la época, siguieron seis años en que imperaron las disposiciones de las Siete Leyes Constitucionales, resultando un saldo en contra en cuanto a la consolidación como nación, pues entre otros sucesos se originó la separación de Texas del territorio nacional, pues dicho territorio quedó en el abandono total; En este escenario es que se proyectan principalmente tres modelos de constitución.

El primer modelo de constitución fue elaborado con los fundamentos de la Constitución de 1824, mientras que el segundo de ellos contenía las bases establecidas en la carta magna de 1836, por tanto al buscar una conciliación entre ambas corrientes se logró elaborar un tercer proyecto, mismo que no logró satisfacer los requerimientos de las corrientes políticas de entonces, por lo tanto, fue necesario designar a una nueva Junta Nacional Legislativa, la cual tendría la función de sustituir al anterior órgano constituyente y por ende debía elaborar un nuevo proyecto de constitución, resultando de ello las Bases Orgánicas de 1843.

Esta nueva constitución señalaba en su artículo 5° que “ la suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o mas poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un solo individuo.”; Por otra parte dice Ochoa Campos que existe una contradicción entre el artículo 5°, citado en líneas anteriores y el artículo 25° de la propia Constitución, pues este último hace depositario del Poder Legislativo, también, al Presidente de la República, “por lo que respecta a la sanción de leyes.”

El Poder Legislativo se integró finalmente de la siguiente manera:

- Conforme al artículo 26 de la Constitución La Cámara de diputados se integró de representantes elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes, teniendo derecho el Departamento que no alcanzara ese número de habitantes a elegir un diputado; Esta cámara se renovaba por mitad cada dos años.
- Asimismo de conformidad con los artículos 31, 32, 33 y 36 la Cámara de Senadores se componía de sesenta y tres individuos, siendo elegidos dos tercios de ellos por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, renovándose por tercios cada dos años.

El Congreso celebraba anualmente dos periodos de sesiones que tenían una duración de tres meses y su inicio el 1° de enero y el 1° de julio de cada año;

Destaca nuevamente el hecho de que la iniciativa de leyes correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República y a las Asambleas Departamentales sin limitación de materia, así como a la Suprema Corte de Justicia en lo relacionado a la administración de su ramo, quedando relegada la Cámara de Senadores únicamente al carácter de órgano revisor, a no tener facultades de iniciativa, asimismo sólo contaba con facultades exclusivas de aprobar los nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores del ejército y la armada, tales limitaciones se hicieron en contradicción al carácter elitista que se dio a dicho órgano, pues entre los requisitos para ser Senador señalados en el artículo 42 de la Carta Magna que nos ocupa se encontraba “tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos a excepción de los que se

elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.”

Lejos de aquietar los ánimos desbordados de los mexicanos, el antiigualitarismo que preconizaban las recién expedidas Bases Orgánicas, no hizo sino agudizar más, la inestabilidad que nos consumía. A partir de la promulgación de éstas, los ya muy comunes planes y golpes políticos, habrían de sucederse con mayor frecuencia, todavía manteniendo en un estado de absoluto desequilibrio, la vida económica, política y social del pueblo mexicano.¹⁵

Señala Sayeg Helú, que las Bases orgánicas de 1843 no le generaron ninguna satisfacción a nadie, pues durante su vigencia México sufrió entre otras cosas, aquella mutilación territorial, resultado de la indiferencia mostrada por aquellos a quienes se les encomendó la dirección de la nación, que en lugar de atender el llamado que implicaba la unificación de todos los connacionales a efecto de hacer frente a la amenaza de los Estados Unidos de América, se avocaron a pugnar por sus ambiciones personales.

Finalmente, como resultado de el “peligro yanqui” asume el poder presidencial Mariano Paredes quien favorece la idea de que sólo una monarquía salvaría a México de la anarquía y la ambición de los Estados Unidos, por lo que encaminándose hacia aquella forma de gobierno comenzó a basar su gobierno en las clases acomodadas de la nación, intensificándose así, la pugna por el poder, destacando la sublevación del general Mariano Salas al frente de las fuerzas que estaban destinadas a reforzar la defensa fronteriza, proclamándose en contra de los planes monárquicos de Paredes y como consecuencia exigió la formación de un nuevo congreso constituyente basado en los términos que estableció la constitución de 1824 y exigiendo además el regreso de Antonio López de Santa Anna.

En esa tesitura el constituyente de 1846, determinó reestablecer la constitución de 1824 , en tanto no se expidiera una nueva, asimismo a efecto de estar en condiciones de hacer frente a la invasión norteamericana y no dejar al país sin un marco constitucional positivo.

¹⁵ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Págs. 60 y 61

Ante un escenario difícil para la gobernabilidad del país y con ello la imposibilidad de crear una nueva constitución, Mariano Otero en su calidad de diputado, propone que se realicen reformas a la constitución de 1824, las cuales por ningún motivo debían ser postergadas en cuanto a su discusión y sanción, por lo que el 5 de abril de 1847, presentó ante la asamblea, veintidós artículos a efecto de ser considerados, para que el 18 de mayo de ese mismo año fuese sancionado como Acta Constitutiva y de Reformas, con ligeros cambios que no alcanzaron a cubrir la propuesta de Otero; Sayeg Helú dice que dichas reformas no tuvieron relevancia en el ámbito del Poder Legislativo, salvo la reintegración del sistema federal y la restitución a la cámara de Senadores de las características que le otorgaba la constitución de 1824, no obstante cabe mencionar que en dicha acta de reformas, se dispuso que en el juicio político, la Cámara de Diputados fungiría como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de sentencia; Además se dispuso que en ningún caso podría ser aprobado un proyecto de ley con menos de la mayoría absoluta de los individuos presentes en una de las cámaras.

1.1.4 Las Leyes de Reforma y La Constitución de 1857

Después de la sanción al Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo 1846 y su consecuente entrada en vigor, Antonio López de Santa Anna, ocupó la presidencia de la República en tres ocasiones más, siendo la última en el período de 20 de abril de 1853 a 9 de agosto de 1855, a causa de la promulgación del Plan de Ayutla que fue promulgado el 1 de marzo de 1854 por Juan Álvarez y Florencio Villarreal con el objeto de dar fin a la dictadura del propio Santa Anna y teniendo como consecuencia la renuncia de éste a la presidencia de la República.

Además del derrocamiento de Santa Anna la Revolución de Ayutla tuvo por objeto el nombramiento de representantes de los Estados, los cuales nombrarían a un presidente interino que tendría la responsabilidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente que tendría la finalidad de elaborar una nueva constitución.

En ese orden de ideas y tras la renuncia del presidente interino, Martín Carrera y un presidente de facto Rómulo Díaz de la Vega que entregó la presidencia de la República a

Juan Nepomuceno Álvarez Hurtado para que éste finalmente en 38 días de gobierno, el 17 de octubre de 1855, convocara al nuevo Congreso Constituyente.

El nuevo Congreso constituyente de 1856 se encontraba presidido por Ponciano Arriaga y en junio de ese mismo año, fue presentado el proyecto correspondiente a la nueva Constitución para que el 5 de febrero de 1857 fuese jurada y el 12 de febrero del mismo año, publicada.

La Constitución de 1857 recogió, según dice Ochoa Campos, algunos de los antecedentes de la Constitución de Apatzingán, siendo relevante la emanación de los Poderes de la Unión, del ejercicio de la soberanía popular, señalando el título II que:

“Artículo 39: La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior ...”

Asimismo en cuanto al ejercicio de los poderes de la Unión, éstos se encontraban dispuestos bajo el mismo principio de división de poderes, en el artículo 50 de la Constitución, señalando:

Artículo 50: El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Al poder legislativo se le concedieron atribuciones deliberantes para efectos del proceso legislativo y control en algunos actos del Ejecutivo, asimismo, fue constituido con las características de un cuerpo colegiado denominado Congreso de la Unión, mismo que fungía como Legislatura local en cuanto a lo concerniente al Distrito Federal, compartiendo las facultades de iniciativa con el Presidente y las legislaturas locales. Todas sus resoluciones tenían el carácter de ley o de acuerdo económico.

La elección de los diputados del poder legislativo se realizaba cada dos años, siendo suprimido definitivamente el Senado del contexto legislativo, toda vez que fue acusado por

el Constituyente de “ineficaz, por que en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía”.¹⁶

Como parte de la inestabilidad política, social y económica que nuestra nación padecía durante aquella época, se encuentra el hecho de que tanto el grupo de los liberales como el de los conservadores llegan a un rompimiento el 17 de diciembre de 1857, día en que se promulga el Plan de Tacubaya el cual tuvo por objeto la abrogación de la Constitución de 1857, iniciándose así La Guerra de Reforma, enfrentando a ambos grupos y culminando en 1861 con la victoria del grupo liberal, que apoyado por el gobierno de los Estados Unidos, consiguió la victoria sobre los conservadores, sin embargo, ante tales circunstancias y aunado al hecho de que el presidente de la República Benito Juárez, había decidido suspender los pagos de la deuda que se tenía con Francia, Inglaterra y España, los conservadores encontraron apoyo principalmente en una de aquellas naciones europeas, Francia, resultando de aquel entendimiento precedido de diversos conflictos, el ofrecimiento de la corona del Imperio Mexicano a Maximiliano de Habsburgo, quien, después de requerir a los conservadores acreditar la voluntad del pueblo mexicano de convertirlo a él en su soberano, aceptó.

Así las cosas, los liberales defendían como presidente de la República a Benito Juárez y los conservadores, como emperador de México, a Maximiliano de Habsburgo, por lo que en México dependiendo del grupo que dominara los diversos Estados, imperaban los regímenes correspondientes bajo la tesitura de que en los Estados liberales se aplicaba la Constitución de 1857 y en los que se encontraban bajo el dominio conservador los principios legales que éstos disponían.

En esa tesitura, es que el 10 de abril de 1865 se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual tenía como principal característica, el hecho de que la soberanía se depositaba en el Emperador sin Cortes que se encargaran de la actividad legislativa, pudiendo asesorarse para la expedición de leyes y reglamentos por el Consejo de Estado, sin embargo, dado lo efímero del Imperio Mexicano, tales ordenamientos no encontraron mayor trascendencia en la vida nacional.

¹⁶ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit, Pág 35.

Una vez terminada la guerra en contra de los conservadores y el Imperio Mexicano, siendo derrotados éstos por los liberales, el Presidente Benito Juárez presentó una iniciativa ante el Congreso a efecto de que el Poder Legislativo estuviese conformado por dos Cámaras, la de diputados que ya existía y la de Senadores, que había sido suprimida por la propia Constitución de 1857; Dicha iniciativa fue presentada bajo el argumento de que:

“Con el establecimiento del Senado los Estados tendrán una representación directa e igual en la formación de leyes.”¹⁷

Sin embargo la iniciativa de reforma a la Constitución de 1857, en su artículo 51, formulada por el Presidente Juárez, no fue aprobada sino hasta el 13 de noviembre de 1874, disponiendo que:

“El poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”¹⁸

Finalmente el sistema bicamarista es reasumido por la Constitución, para ser conservado de manera definitiva.

1.1.5 La Constitución de 1917

Una vez derrotados los conservadores y toda oposición a los liberales, surgen los desacuerdos entre éstos, destacando como el más importante el rompimiento entre el General Porfirio Díaz Mori y Don Benito Juárez, presidente de la República, compitiendo éstos en las elecciones que se celebraron el 25 de agosto de 1867, siendo derrotado Díaz por Juárez y retirándose el primero a la vida privada hasta las siguientes elecciones, que tuvieron lugar el 27 de agosto de 1871 y en las que nuevamente Juárez triunfó, por lo que Díaz proclama el Plan de la Noria, que tenía por objeto derrocar a Juárez ante la reelección,

¹⁷ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit Pág. 36

¹⁸ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit Pág. 36

indefinida, forzosa y violenta de éste; Sin embargo, dicho levantamiento no tuvo el efecto deseado para Díaz y no consiguió vencer a Juárez.

Posteriormente tras la muerte de Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada asume la Presidencia Interina, para ser confirmado por el Congreso como presidente Constitucional por el período de 1872 a 1876; En 1875 anuncia su candidatura para la presidencia de la República en el siguiente período, por lo que Díaz se pronuncia con el Plan de Tuxtepec, el 10 de enero de 1876, en contra del gobierno de Lerdo y su candidatura a la presidencia, venciendo a las tropas de éste finalmente y tras diversas dificultades para obtener la victoria el 16 de noviembre de 1876 y asumiendo la presidencia de la República el 5 de mayo de 1877, para gobernar, durante todo su régimen, bajo los lineamientos que la Constitución de 1857 establecía y con algunas reformas a ésta.

Dice Sayeg Helú que “la serie de reformas hechas entonces a la Constitución de 1857 habrían de ir preparando, en efecto, el advenimiento de una dictadura que parecía ser una respuesta necesaria a las seis décadas de continuada lucha que habiendo comenzado con el brote insurgente de 1810, se viera obligado a sostener el pueblo mexicano a fin de obtener y consolidar su independencia”¹⁹, siendo ello muestra clara de la imperiosa necesidad que la nación tuvo de hacer frente a los problemas que le acontecían, de manera distinta a la que se venía manejando la situación, es decir, se requirió de decisiones mas veloces y con una misma orientación que generara condiciones de gobernabilidad, misma que no había existido durante todo el recorrido histórico que como país independiente habíamos tenido.

Ante las condiciones de injusticia social que se venían arrastrando desde el inicio de nuestra independencia hasta el régimen de Porfirio Díaz, surge el movimiento revolucionario de 1910, la primera revolución social del siglo XX, misma que al tener dicha naturaleza, buscó modificar las condiciones en que las distintas clases sociales se encontraban, no así el espíritu republicano que ya teníamos dispuesto en la Constitución de 1857, por lo que, tanto dicha Constitución como la de 1917 fueron idénticas en sus Títulos Terceros, comprendiendo las materias:

- De la División de Poderes.
- Del Poder Legislativo.

¹⁹ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Pág. 81

- De la elección e instalación del Congreso.
- De la Iniciativa y Formación de Leyes.
- De las Facultades del Congreso.
- De la Comisión Permanente.

Ochoa Campos dice que la Constitución de 1917 caracteriza a nuestro derecho Legislativo de la siguiente manera:

- a) Se sustenta en la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por la Constituciones de Cádiz y de Apatzingán.
- b) Constituye un Poder Legislativo por medio del cual y junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía. Este principio se ha sostenido desde los Elementos Constitucionales de Rayón de 1811.
- c) Establece un poder legislativo de tipo federal, denominado Congreso General desde la Constitución de 1824.
- d) Adopta el sistema congresional seguido desde 1824, ya que el constituyente de 1916-17 desechó definitivamente la forma parlamentaria.
- e) Continúa adoptando el sistema bicamarista, restablecido definitivamente en 1874.
- f) Constituye una Cámara de Diputados compuesta de representantes de la Nación.
- g) Constituye una Cámara de Senadores compuesta de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal.
- h) Confiere a cada Cámara la calificación de las elecciones de sus miembros.
- i) Establece que toda resolución de Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto.
- j) Establece que la iniciativa de leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión,

y a las Legislaturas de los Estados, según lo estatuido desde la Constitución de 1824.

- k) Determina la discusión y votación sucesiva de ambas Cámaras para todo proyecto de ley o decreto que no sea de resolución exclusiva de alguna de ellas.
- l) Establece facultades que pertenecen al Congreso General, facultades exclusivas de cada Cámara y facultades iguales pero separadas para ambas Cámaras.
- m) Prosigue instituyendo la Comisión Permanente, establecida desde la Constitución española de 1812.
- n) Adopta los períodos extraordinarios de sesiones, establecidos con las Cortes extraordinarias, desde 1812.²⁰

1.2 Estructura y Funcionamiento

Después de todas las modificaciones que nuestro régimen Constitucional ha sufrido, hoy en día nos encontramos con uno definido y delimitado por la Constitución de 1917, como ya ha sido mencionado, no obstante, como bien lo menciona Sayeg Helú, “Nuestra Constitución vigente no es la misma que la promulgada el 5 de febrero de 1917. Es obvio que ... el texto original de aquel año sufriera las prolongadas y continuas reformas que, aconsejadas por la práctica misma, no responderían, en lo general, sino al deseo de hacer mas operativa y eficaz la llamada división...”²¹ En ese orden de ideas es que resulta preciso destacar cuál es el régimen positivo que nos concierne en el presente trabajo, es decir, la Estructura y Funcionamiento del Congreso de la Unión en los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez teniendo las características básicas del Congreso General, como lo son, división, número de integrantes y modo de elección, es preciso continuar con el tema referente al funcionamiento de las Cámaras.

²⁰ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit, Pág 37

²¹ Sayeg Helú Jorge, Op. Cit. Págs. 85 y 86

Previamente al inicio de las funciones de las Cámaras existe el período de Instalación de las mismas, el cual se encuentra regulado por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su artículo 2 señala:

Cada Cámara, antes de cerrar su último período constitucional de sesiones ordinarias, nombrará de entre sus miembros una Comisión, denominada Instaladora, que estará integrada por cinco representantes que fungirán, el primero como Presidente, el segundo y tercero como Secretarios y los dos últimos, como suplentes primero y segundo, quienes sólo entrarán en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los tres propietarios. Las facultades de esta Comisión serán firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral, instalar la Junta Preparatoria o integrar la Mesa Directiva de la Previa, en su caso, sujetándose a los preceptos que establecen las leyes sobre la materia.

Con la finalidad de iniciar el ejercicio de las funciones de la legislatura los Títulos Segundo y Tercero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establecen las funciones que deberán asumir los Secretario Generales de las Cámaras, para tales fines.

A efecto de iniciar sus sesiones y ejercer su cargo, deberán concurrir a cada una de las Cámaras más de la mitad de cada uno de sus miembros, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 Constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución Política, el Congreso se reunirá en dos períodos de sesiones, el primero deberá iniciar el 1° de septiembre de cada año y el segundo a partir del 1° de febrero de cada año, ocupándose de los asuntos de índole legislativa y aquellos que conforme a la Constitución le correspondan. Asimismo cada período puede durar el tiempo necesario a efecto de tratar todos los asuntos concernientes a las funciones y a dichos períodos, pudiendo extenderse hasta el 15 de diciembre del mismo año, con la excepción de que el presidente de la República tome posesión de su cargo en ese mismo período de sesiones, caso en el cual se podrá prolongar hasta el día 31 de diciembre de el mismo año.

El artículo 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura computándose el año legislativo del 1 de septiembre al 31 de agosto del siguiente año.

Existe la excepción a las Sesiones ordinarias, dispuesta en el artículo 67 Constitucional, el cual dispone que el Congreso o una sola de las cámaras, cuando sea asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesión extraordinaria, cuando sean convocados por la Comisión Permanente, debiendo informar el presidente de ésta, a la apertura de la sesión, acerca de los motivos que dieron origen a la convocatoria, esto último, términos del artículo 69 de la Carta Magna.

1.2.1 Cámara de Diputados

Como ha quedado establecido en el capítulo anterior, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra conformado por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, ello, en apego a lo dispuesto en el Título Tercero, Capítulo II, artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

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

Conforme al citado precepto constitucional, se deriva que la composición de la cámara de Diputados será por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, a diferencia de las Constituciones anteriores a la que actualmente rige la vida nacional, pues en ellas se elegía a los integrantes de las cámaras parcialmente cada determinado tiempo. Además, el artículo 51 Constitucional dispone que por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Por su parte, el artículo 52 de la Constitución, señala la cantidad de diputados que integrarán las cámaras, clasificando dicha integración en dos tipos de elección; La primera, la cual se refiere a 300 diputados, señala que éstos serán elegidos, conforme al principio de votación mayoritaria relativa y según el sistema de distritos electorales uninominales; La segunda clasificación para la elección de diputados, consiste en doscientos más, conforme al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, por tanto, se trata de 500 diputados integrarán dicha Cámara. La manera de demarcar los distritos electorales se establece en el artículo 53.

Es menester mencionar que al igual que las Constituciones anteriores la actual Constitución observa los requisitos requeridos para ser diputado, para tal efecto el artículo 55 señala:

Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.*
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;*
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.*

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

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

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

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito

Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

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

Asimismo, la Cámara de Diputados cuenta con una Mesa Directiva, integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario, propuesto por cada grupo parlamentario, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que además señala que el período de duración de dichos cargos será de un año, con la posibilidad de reelegirse.

La Mesa Directiva tiene la principal atribución de conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, votaciones y discusiones, esto visto desde un punto general; Sin embargo aunado a dicha atribución el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala las siguientes:

- a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;*
- b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;*
- c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;*
- d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;*
- e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;*
- f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;*
- g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;*

h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; e

i) Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral; y

j) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

Además de la Mesa directiva como órgano de gobierno, la Cámara de diputados cuenta con la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, teniendo como principal atribución la descrita en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala que la Junta “es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.”²²

A efecto de cumplir de manera ordenada y sistemática con sus labores tanto Diputados como Senadores desempeñan estas por medio de las Comisiones que son nombradas por las Cámaras respectivas, mismas que en el caso de la Cámara de Diputados se encuentran contempladas por el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual las define y enlista de la siguiente manera:

ARTICULO 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

I. Agricultura y Ganadería;

²² Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- II. Asuntos Indígenas;***
- III. Atención a Grupos Vulnerables;***
- IV. Ciencia y Tecnología;***
- V. Comunicaciones;***
- VI. Cultura;***
- VII. Defensa Nacional;***
- VIII. Derechos Humanos;***
- IX. Desarrollo Metropolitano;***
- X. Desarrollo Rural;***
- XI. Desarrollo Social;***
- XII. Economía;***
- XIII. Educación Pública y Servicios Educativos;***
- XIV. Energía;***
- XV. Equidad y Género;***
- XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;***
- XVII. Fortalecimiento al Federalismo;***
- XVIII. Función Pública;***
- XIX. Gobernación;***
- XX. Hacienda y Crédito Público;***
- XXI. Justicia;***
- XXII. Juventud y Deporte;***
- XXIII. Marina;***
- XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;***
- XXV. Participación Ciudadana;***

- XXVI. Pesca;*
- XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;*)
- XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;*
- XXIX. Puntos Constitucionales;*
- XXX. Radio, Televisión y Cinematografía;*)
- XXXI. Recursos Hidráulicos;*
- XXXII. Reforma Agraria;*
- XXXIII. Relaciones Exteriores;*
- XXXIV. Salud;*
- XXXV. Seguridad Pública;*
- XXXVI. Seguridad Social;*
- XXXVII. Trabajo y Previsión Social;*
- XXXVIII. Transportes;*
- XXXIX. Turismo, y*
- XL. Vivienda.*

En total, cuarenta y nueve comisiones ordinarias, sin embargo el artículo 42 de la citada ley abre la posibilidad de constituir comisiones especiales.

Otra subdivisión que encuentra la Cámara de Diputados es la de los Comités que son órganos auxiliares en actividades de la Cámara diferentes a las de las Comisiones y estos se constituyen por disposición del Pleno.

En esa tesitura tenemos que, la Cámara de Diputados se compone de quinientos diputados, elegidos cada tres años, dirigidos en sus labores por una mesa directiva integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario nombrado por cada grupo parlamentario, asimismo la Cámara realiza sus funciones por medio de Comisiones ordinarias, especiales, bicamerales y grupos de amistad, mismas que tienen por fin,

aprovechar las capacidades y conocimientos específicos de los diputados integrantes de las legislaturas.

1.2.2 Cámara de Senadores

Por su parte el artículo 56 Constitucional señala que la Cámara de Senadores estará integrada por 128 Senadores, renovándose en su totalidad cada seis años, siendo elegidos dos en cada Estado y en el Distrito Federal, conforme al principio de votación relativa y uno será asignado a la primera minoría, alcanzando con ello a cubrir los primeros 96 curúles, siendo elegidos los otros 32 mediante el principio de representación proporcional.

Asimismo, por cada Senador propietario se elegirá un suplente, debiendo cubrir los mismos requisitos que para ser diputados son necesarios, con excepción de la edad, la cual deberá de ser 25 años cumplidos el día de la elección, fundado esto último en el artículo 58 de la Constitución Federal.

Señala Ochoa Campos que “La Doctrina tradicional sostiene que los senadores representan a las entidades federativas, que esa Cámara es esencial en un régimen federal y que es un elemento de equilibrio, porque mientras en la Cámara de Diputados, la representación depende del número de habitantes de la entidad federativa, en el Senado estas están representadas por un número idéntico de senadores sin importar su población, territorio o importancia económica”²³

Al igual que la Cámara de Diputados, la de Senadores cuenta con dos órganos de gobierno, La Mesa Directiva, integrada por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula, y una Junta de Coordinación Política que tiene el mismo objeto que el de la Junta de la Cámara de Diputados y que se encuentra integrada conforme a los dispuesto por el párrafo primero del artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

²³ Ochoa Campos Moisés, Op. Cit, Pág 83 y 84.

ARTICULO 81.

1. Al inicio del período constitucional de cada legislatura, se conformará la Junta de Coordinación Política, la cual se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente.

Es de esa forma que la Cámara de Senadores queda integrada y en condiciones de funcionar a efecto de cumplir con su cometido, por supuesto con la división de materias que asignadas a las comisiones, éstas trabajan, dichas comisiones pueden ser ordinarias o especiales, estando ennumeradas las primeras en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a las atribuciones de la Cámara de Senadores, de la siguiente manera:

ARTICULO 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

- I. Administración;*
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;*
- III. Asuntos Indígenas;*
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;*
- V. Comercio y Fomento Industrial;*
- VI. Comunicaciones y Transportes;*
- VII. Defensa Nacional;*
- VIII. Derechos Humanos;*
- IX. Desarrollo Social;*
- X. Distrito Federal;*
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;*
- XII. Energía;*

- XIII. Equidad y Género;*
- XIV. Estudios Legislativos;*
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;*
- XVI. Gobernación;*
- XVII. Hacienda y Crédito Público;*
- XVIII. Jurisdiccional;*
- XIX. Justicia;*
- XX. Marina;*
- XXI. Medalla Belisario Domínguez;*
- XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;*
- XXIII. Puntos Constitucionales;*
- XXIV. Reforma Agraria;*
- XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;*
- XXVI. Relaciones Exteriores;*
- XXVII. Salud y Seguridad Social;*
- XXVIII. Seguridad Pública*
- XXIX. Trabajo y Previsión Social, y*
- XXX. Turismo.*

1.2.3 Comisión Permanente

Conforme a lo desarrollado en líneas anteriores concluimos por señalar que las dos cámaras que conforman al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuentan con una estructura delimitada que les permite desempeñar el funcionamiento inherente a su espíritu, sin embargo cuando el Congreso de la Unión entra en receso existe una Comisión llamada Comisión Permanente que dispuesta en el artículo 78 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, está integrada por 37 miembros de los que 19 son Diputados y los 18 restantes Senadores, los cuales serán nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de los períodos ordinarios de sesiones, conforme a lo estipulado en el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades de la Comisión Permanente son de carácter, prácticamente emergente que no se relacionan a fondo con la actividad legislativa, siendo sus principales atribuciones las consagradas en el artículo 78 de la Constitución Federal, que en la parte referida dice:

“...La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

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

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.”

1.3 Facultades de las Cámaras

En principio a efecto de hacer la distinción entre las facultades, que con carácter de exclusivas, tienen cada una de las Cámaras debemos iniciar por enumerar las facultades que el Congreso de la Unión tiene consagradas en el artículo 73 de la Carta Magna, mismas que de manera resumida consisten en:

- *Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;*
- *Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:*
- *Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*
- *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.*
- *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. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*
- *Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.*
- *Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.*
- *Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.*
- *Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*
- *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.*

- *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*
- *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*
- *Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.*
- *Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.*
- *Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.*
- *Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.*
- *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.*
- *Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*
- *Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.*

- *Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional.*
- *Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.*
- *Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*
- *Para establecer contribuciones*
- *Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.*
- *Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*
- *Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*
- *Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.*
- *Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.*
- *Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*
- *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para*

su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

- *Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y*
- *Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y*
- *Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.*
- *Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y*
- *Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.*
- *Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.*
- *Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.*
- *Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.*

En ese tenor, queda asentado que existen facultades exclusivas para cada una de las Cámaras, quedando éstas dispuestas en nuestra Constitución Federal, principalmente en los artículos 74 por lo que respecta a la Cámara de Diputados, y 76 en lo concerniente a la Cámara de Senadores, destacando por su relevancia en el tema que nos ocupa, en cuanto a la primera la facultades de:

- Aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso modificación de mismo, que debe ser proyectado por el Ejecutivo Federal;
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente en contra de los Servidores Públicos que hayan incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución, y;
- Revisar la cuenta Pública del año anterior.

Por otra parte en relación a la Cámara de Senadores, sus facultades relevantes conforme al presente trabajo son:

- Aprobar los tratados internacionales convenciones diplomáticas que suscriba el ejecutivo.
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados.
- Declarar, en el caso de que hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, que es necesario declarar un Gobernador Provisional.
- Constituirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.

Finalmente en el presente capítulo debemos concluir por señalar que al conocer las bases sobre las que está conformado el Congreso de la Unión, tanto históricas, como constitucionales, legales y reglamentarias, es posible dar paso al estudio de las Facultades legislativas de que se encuentra dotado el Poder Ejecutivo Federal, pues de dicho análisis encontraremos las limitaciones que encuentra el mencionado órgano de Poder a fin de hacer frente a las vicisitudes que acontecen en la vida nacional y que por ende al dar paso a un Tercer Capítulo podremos analizar, explicar y acreditar la imperiosa necesidad de hacer uso de las facultades extraordinarias legislativas que fundadas en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser otorgadas al Ejecutivo ante la actualización de las hipótesis que el propio precepto Constitucional establece, por tanto habiéndose establecido las facultades,

organización y funcionamiento del Congreso de la Unión y sus Cámaras, procederemos al estudio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO 2

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO

2.1 El Ejecutivo

Para hablar de las facultades legislativas con que cuenta el presidente de la República, es preciso definir, en primera instancia a la institución denominada, Presidencia de la República, “la cual es un órgano administrativo-ejecutivo compuesto por dos elementos: el cargo de presidente y sus instancias de apoyo.”²⁴

En ese orden de ideas es que destaca la figura del Presidente de la República quien es el depositario del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, durando su encargo seis años e iniciando el 1° de diciembre, debiendo reunir, para ser electo, los requisitos dispuestos en el artículo 82 de nuestra Carta Magna, consistentes en:

- *Ser ciudadano mexicano por nacimiento;*
- *Encontrarse en pleno goce de sus derechos;*
- *Ser hijo de padre o madre mexicanos;*
- *Haber residido en el país al menos durante veinte años;*
- *Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;*
- *Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;*
- *No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;*
- *No estar en servicio activo en el Ejército;*
- *No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y*
- *No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 de la propia Carta Magna.*

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, goza de las siguientes facultades consagradas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

- I.** *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*
- II.** *Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*
- III.** *Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.*

²⁴ Saenz Liebano, LA PRESIDENCIA MODERNA, Editorial Taurus, Primera Edición, México 2006, pag. 59

- 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.** *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*
- VII.** *Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.*
- VIII.** *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.*
- IX.** *Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*
- X.** *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*
- XI.** *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.*
- XII.** *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.*
- XIII.** *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.*
- XIV.** *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;*
- XV.** *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.*
- XVI.** *Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*
- XVII.** *Se deroga.*
- 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;*
- XIX.** *Se deroga.*
- XX.** *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

De esta manera, observamos que en el tema que nos ocupa, el presidente de la República tiene facultades limitadas en lo que a la actividad legislativa concierne, ello como resultado de la naturaleza de la institución en comento, pues como se señala en líneas anteriores es mas bien un órgano administrativo-ejecutivo, no obstante, la propia constitución prevé la necesidad de que sea el presidente quien legisle sobre materias específicas e inclusive en aquellas que el Congreso de la Unión autorice, pues además del precepto constitucional citado, se encuentran diversos más que confieren facultades legislativas al Presidente de la República, preceptos y facultades que serán desarrollados en el presente capítulo y que irán desentrañando la justificación de la propuesta que en el capítulo respectivo se habrá de exponer.

2.2 El Reglamento

“El reglamento es una norma de carácter general, abstracto e impersonal, sancionada por el poder público”²⁵, éste se distingue de la ley, en dos aspectos, en razón de su origen, es decir, de quien los emite, pues mientras que la Ley es emitida por el poder legislativo y el Reglamento emana del Poder Ejecutivo, sin embargo, el reglamento tiene sus limitantes, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala los casos en que el ejecutivo no podrá reglamentar, derivándose de ello el segundo aspecto que hace la diferencia entre ambos tipos de ordenamientos jurídicos.

A mayor abundamiento del segundo aspecto, es preciso destacar lo explicado por Jorge Carpizo, al referirse al reglamento diciendo, “... que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual esta subordinada.”²⁶

En ese orden de ideas es que se debe diferenciar al reglamento de la Ley, además de su procedencia, de que el primero se encuentra subordinado a la segunda, es decir, que tiene su razón de ser en la medida en que la Ley exista, pues es ésta la que determina el contexto sobre el que el reglamento deberá versar, “la Ley es al Reglamento, lo que la Constitución es a la Ley, su fundamento y su base de existencia.”²⁷

²⁵ Sempé Minvielle Carlos, *TECNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN*, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 2009, pag. 39.

²⁶ Carpizo Jorge, *EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO*, Editorial Siglo Veintiuno Editores, Duodécima segunda edición, México 1994, pag. 107.

²⁷ Carpizo Jorge, *Op.Cit.*, pag. 107

De esta manera tenemos que el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de emitir reglamentos, sin embargo, dichos reglamentos se encuentran supeditados a la existencia de una Ley, por tanto, el Poder Ejecutivo haciendo uso de esta facultad sólo podrá proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, que es la manera en que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al titular del ejecutivo a emitir los reglamentos, diciendo a la letra:

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

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

En otras palabras, el reglamento se encuentra ubicado dentro de la clasificación jerárquica de las normas jurídicas, por debajo de las Leyes, pues éstas son la medida y justificación de aquél, teniendo éste el cometido de determinar los medios a emplearse para aplicar la ley, sirve de apoyo la jurisprudencia denominada **REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.**, misma que a la letra dice:

El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Séptima Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación 60, Tercera Parte, Página: 49, Jurisprudencia, Materia Administrativa.

Asimismo, la tesis denominada FACULTAD REGLAMENTARIA, SUS LÍMITES (anexo al informe de 1995, 2º Sala, tesis de jurisprudencia núm.47/95 p. 260) señala que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación

jerárquica, dejando claro con ello y establecidas las limitaciones que tiene el ejecutivo para emitir ordenamientos tendientes a mejorar, de modo alguno, la convivencia y el desarrollo nacional, pues evidentemente el presidente de la República deberá atenerse a los lineamientos establecidos por el legislador, aún y en contra de lo ineficaces que puedan ser las disposiciones legales que emita éste. Bajo esa posibilidad, el ejecutivo se ve obligado a emitir un reglamento igual de ineficaz que la propia ley que le de origen, pues al no poder modificar, alterar o ampliar de modo alguna a ésta, el reglamento estará destinado a sufrir las mismas carencias.

Según Carpizo, las razones por las cuales se justifica que el presidente de la República posea la facultad reglamentaria, son las siguientes:

- a) Es quien cuenta con los cuerpos técnicos,
- b) Se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes, con la realidad en la cual se van a aplicar la ley y el reglamento, y generalmente está mas presionado por los problemas que plantea esa realidad, y
- c) El reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad.²⁸

De los razonamientos anteriores encontramos un punto muy importante, que el presidente de la República cuenta con la capacidad técnica y porqué no decirlo, profesional para desarrollar los reglamentos, y de ello creo que es correcto considerar que la elaboración de leyes se encuentra cubierta por este razonamiento, pues si las leyes son elaboradas con un mismo perfil u orientación, que mejor que sean elaboradas por cuerpos técnico-profesionales, que garanticen la eficacia de las mismas, de lo contrario y considerando que el reglamento es accesorio de la ley, pues el primero está destinado a sufrir la suerte de la segunda, siendo ello un razonamiento lógico, pues ¿en qué otro sentido encontrará eficacia o bien, campo de aplicación el reglamento, si no es el mismo que la propia ley le otorgue?; Por ende, en el caso que la ley esté viciada el reglamento lo estará de igual manera.

²⁸ Carpizo Jorge, Op.Cit., pag. 107.

2.3 En materia de salubridad

Las facultades legislativas a favor del Presidente de la República en materia de salubridad se encuentran consagradas en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que faculta al Congreso General para:

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

- 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.*
- 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*
- 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.*
- 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan...”*

De esta manera se entiende que el Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salud, ambos dependientes del Presidente de la República, tendrán facultades legislativas, pues siendo estos dos órganos especializados en la rama de Salubridad, tienen la capacidad de resolver y prevenir las vicisitudes que en la materia puedan originarse, dicha facultad encuentra su razón de ser en el hecho de que, según se afirmó en el constituyente de 1916-1917, a que diversas pestes que asolaron a varias entidades federativas no pudieron ser dominadas con los elementos de estas, sino que fue necesaria la intervención del Consejo de Salubridad de México.²⁹

El hecho de que se otorgue facultades legislativas al Ejecutivo Federal por medio del Consejo de Salubridad General, está sustentado en que sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país, aún y cuando el precepto legal que las confiere no se

²⁹ Carpizo Jorge, Op.Cit., pag. 104.

refiera de manera específica a las facultades legislativas, pues atendiendo a que las disposiciones serán de carácter general, abstracto e impersonal, nos encontramos con que éstas tendrán el carácter de leyes.

El hecho de que se confiera la facultad en comento al Poder Ejecutivo obedece a que se evite la dilación y se alcance la efectividad de las medidas adoptadas, por tal motivo y al consistir éstas en medidas proteccionistas de la seguridad e integridad nacional, es que tienen el valor o nivel jerárquico de leyes, siendo destacable el hecho de que el propio constituyente admite la mayor capacidad de reacción e inclusive de eficacia en el presidente de la República para responder a las vicisitudes, en este caso en materia de salubridad, pero que finalmente encuentran una aplicación.

En conclusión el Consejo de Salubridad General, órgano que depende directamente del Presidente de la República puede dictar “disposiciones generales” obligatorias, relativas a: combatir el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo, y la contaminación ambiental. Esas medidas deben ser posteriormente revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan (art, 73 fr. XVI, Const.). En estricto sentido no se puede decir que exista una delegación, puesto que es la propia Constitución la que otorga al Consejo las facultades legislativas, y no el Congreso. Esa atribución del Consejo “ no vulnera el ámbito competencial del Congreso de la Unión, pues es el propio orden constitucional el que le otorga esa facultad”³⁰.

2.4. Firma de Tratados Internacionales

Los tratados Internacionales se encuentran elevados a la categoría de Ley Suprema junto con las leyes que emanen del Congreso de la Unión y evidentemente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo en grado jerárquico los tratados internacionales se ubican en un peldaño superior a las leyes federales y sólo se ubican por debajo de la Constitución, ello es así, porque el artículo 133 de la Propia Constitución les otorga y confiere el carácter de Leyes Supremas, sin embargo, el grado jerárquico es otorgado por la tesis aislada titulada “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN

³⁰ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit., pag. 268.

SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, por tanto al ser considerados leyes, su suscripción es considerada un acto legislativo, dicha tesis señala:

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999, Página: 46, Tesis: P. LXXVII/99, Tesis Aislada, Materia Constitucional.

La tesis anterior se ve reforzada en lo referente a la superioridad jerárquica que tienen los Tratados internacionales sobre las leyes de carácter federal, por otra tesis titulada “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL

ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, e incorporar a aquéllos al cuerpo de ésta, dicha tesis vierte los siguientes razonamientos:

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

La facultad de suscribir tratados internacionales conferida al presidente de la república se encuentra consagrada en el artículo 89, fracción X y reforzada por la fracción I del artículo 76 de la Carta Magna, formando con ello parte de las facultades legislativas del titular del Poder Ejecutivo.

El artículo 89 fracción X señala que es facultad del Presidente de la República dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales³¹; Destacando el hecho de que la suscripción de dichos tratados requieren de la aprobación del Senado de la República, lo cual convierte a la presente facultad legislativa en una facultad compartida con el Senado.

³¹ Artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación al reforzamiento de la citada facultad por la fracción I del artículo 76 Constitucional, éste se refiere a las facultades del Senado, señalando en la parte que nos ocupa, lo siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Señala Carpizo que “Lo que el presidente acuerda a través de los tratados -las reglas generales que contienen- es de aplicación interna; luego este es uno de los canales a través de los cuales el presidente puede legislar, y así lo ha reconocido la doctrina”³², sin embargo, se encuentran las limitaciones que el propio proceso legislativo implica al requerirse de la aprobación del Senado.

En ese orden de ideas es que el incumplimiento de un tratado no acarrea solamente la responsabilidad internacional del Ejecutivo, ya que el Senado participa al aprobar el tratado, y el Ejecutivo lo firma, no por sí, sino en representación de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sería el Estado mexicano quien lo incumple.³³

De los elementos destacados en la facultad que nos ocupa, podemos encontrar que la suscripción de un tratado internacional, aún y teniendo el rango jerárquico que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le otorga, el inicio de su eficacia puede verse de igual manera postergado o retrasado por los Senadores quienes por incapacidad, diversidad en su orientación política o simplemente por el tiempo que involucra el proceso de aprobación, y como consecuencia de ello el Presidente de la República carece de los elementos necesarios para atender una contingencia como la que en la actualidad nos acontece y que justificaré y explicaré en el capítulo correspondiente.

³² Carpizo Jorge, Op.Cit., pag. 105.

³³ Sempé Minvielle Carlos, Op.Cit, pag. 9.

2.5 Decreto-Ley

Esta figura se encuentra consagrada en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

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

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

Como bien lo señala Sempé Mineville “Esa posibilidad de que el Congreso Faculte al Ejecutivo para establecer los impuestos de importación y exportación, no tiene un carácter transitorio o eventual, sino que existe como facultad permanente del Ejecutivo, en los términos de la Ley de Comercio Exterior”³⁴, ello es así porque el artículo 4 de la citada ley dispone:

***Artículo 4o.-** 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

***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 el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

***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;*

³⁴ Sempé Minvielle Carlos, Op.Cit, pag. 268.

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal;

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, y

VII. Coordinar, a través de la Secretaría, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dichas medidas deben ser efectuadas mediante decreto emitido por el Presidente de la República ya que conforme al artículo 73, fracción XXIX, punto 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sin embargo, a su vez, el párrafo segundo del artículo 131 de la Carta Magna, faculta al Congreso de la Unión para autorizar al Ejecutivo Federal a legislar en esa materia, esto es, para aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación, respecto a las expedidas por el Congreso, prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos, lo que significa que los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de tales facultades tienen la misma naturaleza y jerarquía que las leyes ordinarias del propio Congreso. En tal virtud, cuando se reclaman en amparo decretos de esa naturaleza, por tratarse de un acto legislativo, la Segunda Sala, en principio, carece de competencia para pronunciarse sobre el fondo a través del conocimiento del recurso de revisión, por lo que debe declinar la competencia a favor del Tribunal Pleno.³⁵

En conclusión, en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, se faculta al Poder Ejecutivo, con la posibilidad de decretar mediante un acto formalmente administrativo, la creación, el aumento, disminución o supresión de las cuotas contenidas en las Tarifas de Exportación e Importación, dichas tarifas, por su naturaleza se trataría de leyes, sin embargo, al no ser emitidas por el Congreso, y al tener dicha facultad reservada

³⁵ DECRETOS PRESIDENCIALES EXPEDIDOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL. LA SEGUNDA SALA, EN PRINCIPIO, CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL FONDO POR SER UN ACTO LEGISLATIVO, Y DEBE DECLINARLA EN FAVOR DEL TRIBUNAL PLENO. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XI, Marzo de 2000; Pág. 375; [T.A.]

en principio por la Carta Magna y en segundo término por la Ley de Comercio Exterior a favor del presidente de la República se convierten en decretos-ley.

Como pudimos observar en el análisis de la facultad que se comenta, ésta tiene un alcance importante en el desarrollo de la vida económica nacional principalmente, no obstante y como lo he venido sosteniendo a lo largo de la presente tesis es preciso ampliar las facultades que en materia legislativa tiene el Presidente de la República, pues no resulta suficiente conceder la orientación en materia de comercio exterior, sino en lo concerniente al comercio nacional no existe una regulación con el mismo sentido que la primera, mas aun habría que considerar que el comercio, al ser una actividad milenaria, ejercida por un número elevado de la población, deberá encontrarse resguardada y protegida por otras normas que no sólo atiendan a los actos mercantiles o de comercio, sino a aquellas actividades y conductas que de manera directa e indirecta resulten de las citadas actividades, es decir, habrá que considerar al engranaje legislativo como uno solo y orientarlo a un trabajo conjunto, pues en la actualidad la pluralidad de los legisladores ha llevado por caminos distintos a los ordenamientos legales que regulan nuestra vida nacional.

Además de las facultades que se enumeraron y explicaron en el presente capítulo el Poder Ejecutivo cuenta con las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 29 Constitucional, mismas que, al ser parte medular de la presente tesis serán analizadas en el siguiente Capítulo, pues en el mismo será preciso desglosar temas como los antecedentes históricos, el estudio del cuerpo del citado precepto, así como la actualización de las hipótesis que el mismo prevé.

CAPÍTULO 3
EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

3.1 Antecedentes Históricos de las facultades extraordinarias

El presente capítulo está destinado a desarrollar, explicar y analizar la facultad Constitucional consagrada en el artículo 29 Constitucional, consistente en el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República, que en el caso de la Tesis que presentó, tendrá como eje de estudio las facultades de carácter legislativo.

Es importante mencionar que la facultad que nos ocupa no es la única que con carácter de legislativo, puede ejercer el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues como ya lo mencioné y expliqué en el capítulo anterior, se encuentran la reglamentaria, consagrada en la fracción primera del artículo 89 Constitucional; en materia de salubridad preceptuada en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La firma de tratados internacionales, señaladas en el artículo 89 fracción X Constitucional y reforzadas por la fracción I de la propia carta magna; también se encuentra la facultad de decretos-ley, en materia de comercio exterior dispuestos en el artículo 131 Constitucional; y finalmente se encuentra la facultad que trataremos en el presente capítulo, facultad que considero ser la más efectiva y necesaria para las condiciones actuales que imperan en el país y que, como ya lo demostraré más adelante son condiciones emergentes que requieren acciones emergentes.

Debemos destacar los elementos históricos que dieron origen a las facultades extraordinarias en materia legislativa, que hoy en día prevé la Carta Magna de la Nación Mexicana.

En ese orden de ideas es que comenzaremos por hablar de Roma, pues es en el derecho romano en donde se encuentran las bases del derecho actual y en donde surge la dictadura, durante la República, en donde entre los poderes consulares aparecía la facultad de que en casos de “urgencia y necesidad”, cualquiera de los dos cónsules podía instituir “un soberano temporal, bajo el nombre de Dictador.”³⁶

Dicha facultad consistía en capacitar al “Dictador” para suspender de inmediato los poderes del magistrado que le daba el nombramiento y los del cofrade de éste, reuniendo en sus manos transitoriamente los atributos de la antigua oligarquía; Siendo un buen ejemplo

³⁶ Valadés Diego, LA DICTADURA CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición, México 1974, pag. 14.

de dicha facultad Lucio Quincio Cincinato, un patricio, político y general romano que en 458 a.C., fue llamado por el Senado, para salvar al ejército romano y a Roma de la invasión por los ecuos, y volscos, para lo cual le otorgó poderes absolutos y el nombramiento de dictador, resolviendo tal situación en dieciséis días y devolviendo de manera inmediata los poderes conferidos.

En esta misma situación, a partir del año 363 a. J.C., se encuentran ejemplos de dictadores designados sólo para ocuparse de casos específicos a los que, por ende, se conferían poderes también restringidos. Progresivamente, la institución fue cobrando nuevos perfiles, que representaban una disminución de las facultades originales. Para hacer frente a Aníbal, por ejemplo, fueron nombrados dictadores romanos Quinto Fabio y Marco Minucia de manera que la dictadura, creada para impedir la división del mando en tiempo de peligro quedaba radicalmente transformada.³⁷

Un ejemplo mas apegado a las facultades referidas es el ocurrido durante el período de Sila, pues después de un largo lapso después de la guerra con Aníbal, no se había empleado la dictadura, pero esta vez regresó con mayor vigor, pues fue reinstaurada con la misión de decretar las leyes.

Me resulta importante y trascendental destacar el análisis y las propuestas que históricamente diversos políticos, estadistas y teóricos realizaron en relación al concepto de las dictaduras y en particular a la aplicación de las facultades extraordinarias legislativas.

En el Príncipe, Maquiavelo apunta con toda claridad que, si para garantizar la vigencia del Estado era necesaria “la crueldad” del gobernante, está estaba muy justificada.³⁸

Aún Federico el Grande, a pesar de ser un antimaquiavelo, coincidió con la cita hecha en supralineas, al señalar que “el soberano prudente no castiga jamás con severidad sino para evitar mayores males; semejante al hombre que se deja cortar un miembro gangrenado para impedir que se corrompa el resto del cuerpo”.³⁹

Asimismo, encontramos que el propio Montesquieu dijo, “...que el uso de los pueblos mas libres que jamás ha habido en la tierra, me obliga a creer que hay casos en que

³⁷ Valadés Diego, Op. Cit., Pag. 14

³⁸ Valadés Diego, Op. Cit., Pag 17.

³⁹ Valadés Diego, Op. Cit., Pag 17.

se debe por un instante echar un velo a la libertad al modo que se ocultan las estatuas de los dioses ...”⁴⁰

Rousseau, por su parte considera que la inflexibilidad de las leyes les impide hacer frente a cierto tipo de acontecimientos. Habla de los “casos de gravísimo peligro”, aunque no precisa cuales puedan ser esos casos.⁴¹

En ese orden de ideas es que, sobresale el criterio que los propios formuladores y teóricos de la teoría de la división de poderes, pues consideran la aplicación de facultades extraordinarias.

3.2 Antecedentes Históricos del artículo 29 Constitucional

Conforme a lo temas de actualidad y la situación política de nuestro país, pensaríamos que no se ha hecho uso de las facultades extraordinarias a las que he venido aludiendo en la presente tesis, sin embargo, durante mucho tiempo, como lo señala Sempé Minvielle, al margen de la Constitución se delegaron facultades legislativas al presidente de la República.⁴²

En esa tesitura, tenemos que la primera legislación de emergencia se encontraba en la Constitución de 1812, misma que señalaba en su artículo 308 que, “...*si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades previstas en este capítulo para el arresto de delincuentes, podrán las cortes decretarlas por un tiempo determinado*”⁴³, teniendo aplicación dicha facultad en el decreto de 17 de abril de 1821, en el cual se autorizaba a enjuiciar militarmente a los conspiradores.

Aún y a pesar de que la suspensión de garantías tenía por objeto, la inhibición de las ambiciones de independencia de los mexicanos, y posteriormente fortalecer el imperio de Agustín de Iturbide, la suspensión de garantías fue propuesta para ser incorporada a la Constitución de 1824, y aunque no fue introducida a la carta fundamental de manera expresa, se estableció en la fracción II de su artículo 112 que “... *no podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y*

⁴⁰ Valadés Diego, Op Cit., Pag 20.

⁴¹ Valadés Diego, Op Cit., Pag. 23.

⁴² Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit, Pag. 268.

⁴³ Valadés Diego, Op Cit., Pag. 14.

la seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner a las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente.”⁴⁴.

En ese tenor, el conferimiento de facultades al ejecutivo no se encontró de manera expresa en el texto de la constitución de 1824, siguiendo dicho criterio en su homóloga de 1836, la cual conservó la inexistencia de las facultades extraordinarias, no obstante, en el proyecto de reformas presentadas en 1840, se confería, en el artículo 65 al Presidente de la República, cuando lo exigieran la seguridad y conservación de la República.

En el artículo 82 del proyecto de Constitución de 25 de agosto de 1842, se dispuso que las facultades extraordinarias sólo se concederían en caso de invasión extranjera, si para hacerle frente no bastaban las ordinarias.

Finalmente, en las bases Orgánicas se insertaron las facultades extraordinarias en casos de grave sedición, influyendo dichas disposiciones con el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana, de esta manera el anteproyecto de 1856 tenía un gran número de partidarios a favor de las facultades extraordinarias.

De esta manera, el artículo 29 de la Constitución de 1857, disponía la concesión de las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías a favor del ejecutivo, para que a poco de entrar en vigor la citada Carta Magna, se hiciera uso de dichas facultades, ello, de conformidad con una solicitud del presidente Ignacio Comonfort, la cual fue concedida, pero con restricciones hechas por el propio Congreso, sin que figurara ninguna facultad de carácter legislativo.

En la etapa de la historia de nuestra nación en la que se ejerció de manera sobresaliente, por su frecuencia, el estado de excepción, fue durante el régimen de Benito Juárez, quien inició su gobierno con la expedición de una ley declarando el estado de guerra y de sitio, a un mismo tiempo, sin contar con facultades extraordinarias. Durante una década, a partir del 21 de enero de 1861, se levantó en once ocasiones el estado de sitio, junto con la Ley de 25 de enero de 1862 que tuvo por objeto castigar los delitos en contra de la nación, el orden, la paz, y las garantías individuales.

Durante el período de nuestra historia conocido como porfiriato el uso de dichas facultades legislativas a favor del presidente de la República fue llevado a cabo por el personaje principal de dicha época, teniendo relevancia el Código de Comercio que hoy en

⁴⁴ Valadés Diego, Op Cit., Pag. 14.

día nos rige, con sus respectivas reformas, pero que en esencia y legalmente es el mismo, teniendo gran relevancia el hecho de que durante el citado período el país alcanzó un desarrollo económico sin precedentes, teniendo ello gran relación con la elaboración y entrada en vigor del mencionado ordenamiento, pues sin duda alguna, el ofrecer una legislación regulatoria del comercio, ad hoc con los tiempos en que se implementó, fue sumamente favorecedor para el desarrollo económico de la nación, pues la confianza de las inversiones, tanto extranjeras como nacionales, vino a acrecentarlas y en muchos casos a consolidarlas.

Durante el régimen del General Porfirio Díaz, además de ejercer directa y constitucionalmente las facultades legislativas, es conocido el hecho de que el Congreso se encontraba integrado de manera predominante por partidarios del régimen del General, lo cual no sólo se limitó al Congreso, sino que las propias gubernaturas de los Estados se encontraban integradas y conformadas por personajes de importancia y sobre todo de confianza para el presidente⁴⁵; El anterior razonamiento tiene su justificación en la presente tesis, al demostrar que durante un período calificado como “dictadura”, la nación mexicana alcanzó la consolidación como tal, hecho irrefutable, pues es a partir de dicho período cuando las invasiones extranjeras cesaron, cuando la economía se levantó, la educación tuvo sus primeros avances, la reputación de México en el mundo fue mejorada, dadas las nuevas condiciones de modernidad que la nación alcanzó, y evidentemente el espíritu nacional fue unificado, generando una identidad que se tradujo en paz, sin dejar de lado que ante los excesos cometidos dicho progreso en los citados rubros, fue quebrantado, sin embargo, no se debe de dejar de lado que la nación mexicana marchó en un mismo sentido, después de más de cincuenta años de guerras civiles, intervenciones extranjeras y demás conflictos, todo ello bajo el cobijo de una dictadura, que no encontró límites, hecho que vino a viciarla y a poner en controversia sus logros; Con esto no sugiero de manera alguna el establecimiento de una dictadura de dicha naturaleza, pero sí pretendo hacer notar que de existir una “Dictadura Constitucional”, como bien lo dice el título del libro escrito por el maestro Diego Valadés y el contenido del mismo, ésto llevará a un punto equilibrado del ejercicio del poder en México, mas aún, al ser temporal, sólo será implementado para

⁴⁵ Montalvo Ortega Enrique, EL ÁGUILA BIFRONTE, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Primera Edición, México 1995, Pags. 184 y 185.

efectos de retomar un paso perdido por el quebrantamiento de las instituciones y sus representantes, pero ésto será tema de el cuarto capítulo.

Durante el porfirismo y de acuerdo a la observación de Tena Ramírez se presentó un doble fenómeno: por una parte, el auge desmesurado de las facultades extraordinarias; la no utilización del artículo 29. Así y a partir de entonces, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías se separaron y adquirieron vida “autónoma e independiente entre sí”.⁴⁶

Dice Sempé Minvielle que ante el abuso en el ejercicio de dichas facultades, durante la historia de nuestra nación, Venustiano Carranza buscó modificar las condiciones de implementación de la citada atribución, por lo que conforme a la exposición de motivos del proyecto señaló:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad... dándose sin menor el obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a ésto la función del Poder Legislativo...⁴⁷

No obstante y como una muestra más de las importancia y necesidad de dichas facultades, ocurrió que el 8 de mayo de 1917, el Congreso concedió a Venustiano Carranza en su carácter de presidente de la República facultades legislativas en el ramo de Hacienda, destacando el hecho de que no se determinó un tiempo fijo para el ejercicio de dicha facultad, hecho notoriamente violatorio del artículo 29 Constitucional, no obstante ello fue justificado años mas tarde mediante una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es de destacarse que aún en nuestros días siguen vigentes leyes que fueron expedidas por el ejecutivo en uso de las facultades legislativas, de dichos ordenamientos legales destacan: el Código de Comercio (1889) Código Civil, Código Penal ambos en materia federal; de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

⁴⁶ Valadés Diego, Op Cit., pag. 141.

⁴⁷ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit, pag. 268.

La propia Suprema Corte de Justicia inspirada en los argumentos de Landa y Vallarta justificó la situación del ejercicio de las facultades legislativas mediante jurisprudencia que señala:

Las facultades extraordinarias que concede el Poder Legislativo al Jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, por que esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un poder a otro, y no como una abdicación de sus funciones por parte del Poder Legislativo.⁴⁸

Posteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas hizo una propuesta para acabar con la práctica de conferir facultades legislativas al Ejecutivo, señalando en su exposición de motivos que:

Ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos... La Administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo ... reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos Poderes en un solo individuo ... a fin de evitar los vicios de gobierno señalados y fortalecer el régimen político ... vengo a iniciar la adición de este precepto ...⁴⁹

Dicha iniciativa tuvo por objeto el adicionar la leyenda “en ningun otro caso (fuera de lo previsto en el artículo 29) se otorgaran al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”

Entre otras causas, la concesión de facultades legislativas previstas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el hecho de evitar la discusión de detalles que, en órganos colegiados tan numerosos como lo son las Cámaras que integran al Congreso de la Unión, pues ello resulta complicado en demasía, coincidiendo con ello Sempé Minvielle⁵⁰

⁴⁸ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit, Pag. 269.

⁴⁹ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit, Pag. 269.

⁵⁰ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit, Pag. 270.

3.3 Análisis del artículo 29 Constitucional

El artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto materia de la presente tesis, dice a la letra:

Artículo 29. *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la 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 obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

Del texto citado, encontramos en primer lugar los casos en que podrá tener lugar la suspensión de garantías:

1. En caso de invasión;
2. Perturbación grave de la paz pública;
3. En caso de grave peligro a la sociedad;
4. En caso de grave conflicto de la sociedad.

De estas cuatro hipótesis se aprecia sólo una, la primera, que parece ser clara, pues la invasión solo puede ser originada a la nación por otra extranjera, y en la que en definitiva, a efecto de hacer frente a dicho supuesto sería preciso otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República, para que por conducto de las Secretarías de Estado a su cargo, haga frente a dicha amenaza.

El resto de las hipótesis, suelen tener un rango amplio para su interpretación, al tener como adjetivo la palabra “grave”, surgiendo las preguntas ¿qué es grave? ¿Y quién puede determinar que lo es? Evidentemente ambas preguntas quedarían, en primer lugar en manos del presidente de la República, para que éste a su vez justifique y dé la participación y la última palabra al Congreso de la Unión, conforme a lo preceptuado en la Constitución.

El maestro de la Cueva apunta que el contenido del artículo 29 representa “un conjunto de medidas de naturaleza jurídico-política permitidas por la Constitución para hacer frente al estado de emergencia motivado por la ruptura de la armonía del ser político

mexicano”. Por ende, ese artículo “formó parte de los derechos del hombre o mas concretamente es la afirmación defensa de los derechos del hombre”.⁵¹

En la siguiente parte del precepto constitucional que analizamos, encontramos que únicamente el Presidente de la República, puede suspender las garantías que limiten u obstaculicen la solución del problema que se enfrente, en todo el territorio nacional o en determinada zona o región, previamente autorizado por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según el período de sesiones del primero, dicha suspensión de garantías será otorgada por tiempo determinado y sin que se contraiga a determinado individuo.

Conforme a lo que dice Loewenstein, las garantías susceptibles de suspenderse son:

- a) La igualdad ante la Ley;
- b) La libertad personal;
- c) La libertad de expresión;
- d) La libertad de tránsito;
- e) La libertad de educación y enseñanza;
- f) La libertad de trabajo;
- g) La inviolabilidad del domicilio;
- h) La inviolabilidad de la correspondencia;
- i) La libertad de reunión;
- j) El derecho de portar armas, y
- k) La libertad de religión.⁵²

No obstante, de acuerdo a lo apuntado por Valadés, existen garantías que no pueden ser suspendidas, dado que ésto supondría la “supresión total del régimen constitucional”, por tanto no podrían adoptarse medidas como la esclavitud, otorgarse títulos nobiliarios, ni suprimirse los privilegios e inmunidades que corresponden a los miembros del cuerpo legislativo.

⁵¹ Valadés Diego, Op Cit., Pag.72.

⁵² Valadés Diego, Op Cit., Pag 93

Posteriormente, el cuerpo del artículo 29, nos señala que de tener lugar la suspensión encontrándose reunido el Congreso y en caso de no ser así se le convocará, a efecto de que éste otorgue al Ejecutivo las autorizaciones que a juicio del primero considere necesarias a efecto de hacer frente a la situación, siendo esta parte final la que relacionada con el artículo 49 de la propia Carta Magna, faculta al Ejecutivo para ejercer facultades extraordinarias legislativas.

Valadés señala que: Tales facultades se pueden utilizar de acuerdo con propósitos sumamente amplios: cuando se estime urgente; cuando lo requiera el bien del país, y para regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o “cualquier otro propósito”. Se entiende, desde luego que este “otro propósito” debe ser de la misma naturaleza de los antes apuntados, pues de otra manera se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49.⁵³

Este último precepto constitucional, el artículo 49, señala que:

Artículo 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

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

En ese orden de ideas es que encuentran una nominación las facultades materia de la presente tesis, misma, que como se aprecia del texto del artículo citado, es dada por éste. De esta manera y dada la naturaleza y espíritu del 49 constitucional es que cabe deducir, y justificar de manera mas clara y concreta la existencia de facultades extraordinarias legislativas a favor del Ejecutivo.

La delegación de facultades legislativas es el resultado de un grave dilema: respetar la técnica democrática de la formación de leyes “con el riesgo de frenar peligrosamente a labor legislativa en periodos de crisis”, o asegurar esta tarea ante todo. Cada uno de los problemas planteados por este dilema, puede reportarse a los fundamentos de la democracia.⁵⁴

⁵³ Valadés Diego, Op Cit., Pag.134.

⁵⁴ Valadés Diego, Op Cit., Pag.124.

Por lo tanto, tenemos que el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevee la hipótesis de que en caso de emergencia grave para la sociedad de la nación mexicana, el titular del Poder Ejecutivo Federal, estando de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, y del de la Procuraduría General de la República, podrá solicitar al Congreso o a la Comisión Permanente, según el período ordinario de sesiones, la suspensión de determinadas garantías constitucionales, a efecto de combatir de manera pronta y sencilla la problemática que acontezca, debiendo tener un límite temporal y no restringirse a determinado individuo; Asimismo el Congreso concederá al Ejecutivo las autorizaciones que sean necesarias y que estime convenientes para la resolución del problema, teniendo como apoyo a lo anterior y justificando la existencia de las facultades legislativas a favor del poder ejecutivo, el contenido del artículo 49 constitucional, precepto que regula la separación de poderes en el Estado Mexicano y los casos de excepción en que el Poder Legislativo se depositará en un solo individuo.

Existen muchas tesis y opiniones que desaprueban a la facultades legislativas a favor del ejecutivo, de ellas, una muy destacada es la tesis de Don Ezequiel Montes, ministro de la Suprema Corte, sustentando en la ejecutoría de 6 de junio de 1877, en los considerandos Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo, lo siguiente:

Quinto: que tanto el artículo 29 de la Constitución como la conducta del primer Congreso Constitucional, demuestran que la Ley Fundamental quiso imitar el buen ejemplo que la República de Roma dio a todas las naciones del mundo creando una dictadura, por medio de una ley creada por el Senado y el Pueblo, sin haber concedido al dictador la facultad de dar leyes (Tito Livio, Pomponio, Juan Lorenzo Lido, Juan Rosini, Juan Jacobo Rouseau); sin embargo de que sus facultades eran amplísimas y que se extendían hasta privar de la vida a los ciudadanos romanos, que durante la dictadura estaban privados de las garantías que les daba la Ley Porcia.

Sexto: Que los poderes del Ejecutivo y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861 hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no la dictadura constitucional, imitación de los buenos tiempos de la República romana, sino la tiranía de Syla y César que usurparon el poder legislativo y concentraron en sus manos todos los derechos de la soberanía popular .

Séptimo: que aún antes en las monarquías constitucionales europeas, se ha reservado siempre el pueblo, el derecho de que sus representantes y sólo sus representantes, poder legislativo, decreten los impuestos ...

Décimo: que en las naciones regidas por el sistema constitucional es una máxima absolutamente cierta: que el poder legislativo, no debe, ni puede transferir la facultad de hacer leyes a otro alguno, o depositarla sino donde el pueblo lo hecho (Locke, en El Gobierno Civil). Uno de los derechos, digo, uno de los principios fijos en el derecho constitucional, es que la facultad conferida al poder legislativo para hacer leyes, no puede ser delegada a otro cuerpo o autoridad. Allí donde el poder soberano del Estado ha depositado la autoridad, allí debe permanecer; y sólo por los agentes constitucionales se deben expedir las leyes hasta que se cambie la misma constitución.⁵⁵

En conclusión a la tesis citada, nos encontramos con una desaprobación de las facultades legislativas a favor del poder ejecutivo o de cualquier otro órgano o poder que no sea el designado por el pueblo.

No obstante ante ello, nos encontramos con los argumentos a favor señalados por Vallarta, en enero de 1882, razonando lo siguiente:

1° Únicamente la disolución del Congreso por el Ejecutivo, o la absorción, por parte de este, de todas la facultades correspondientes al primero, estaban vedados por el artículo 29 y 50 de la constitución, y que

2° Las autorizaciones conferidas para legislar en un determinado ramo de la administración no hacían desaparecer al legislativo, siendo en consecuencia, constitucionales.⁵⁶

Por tanto, tenemos que en el análisis que se hace de este artículo, que esencialmente sigue siendo el mismo tanto en la constitución del 1857 y 1917, las facultades que este consagra en ningún momento implican una ruptura al orden constitucional, sino mas bien son medidas que pretenden conservarlo.

Por último hay que destacar el punto en que prácticamente todos los juristas coinciden en relación a estas facultades, siendo este punto el o los excesos que en uso y al cobijo de éstas cometen los ejecutores de las mismas, ya sea que hayan obtenido dichas facultades por medios constitucionales o por medios quebrantadores del orden constitucional; En ese orden de ideas, es que es apreciable en los casos en que se ha sobrepasado u ocupado a favor propio los recursos ó efectos de conducir la legislación del

⁵⁵ Valadés Diego, Op Cit., Pag.140.

⁵⁶ Valadés Diego, Op Cit., Pag. 140.

Estado, y ello encuentra su razón de ser en el hecho de que las restricciones no son suficientes, sino que el cuerpo legal o constitucional que les da vida no contiene un medio eficaz de requerir una rendición de cuentas y mas aún la posibilidad de emitir un juicio justo y objetivo sobre el modo, objeto y resultado de la utilización de dichas facultades, de modo tal que se pueda sancionar a quien en uso de las mismas busque beneficiarse o lo haga de plano.

3.4 El caso de **peligro grave o conflicto para la sociedad**

Este subtema está destinado a definir y analizar la hipótesis, sobre la cual he de apoyar y sustentar la necesidad de aplicar las medidas referidas en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debo comenzar por citar dicha sección del artículo 29:

Artículo 29. *En los casos ... que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación;...el Congreso reunido, ...concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación...*

De acuerdo a lo abstracto o subjetivo que podría resultar la interpretación de la palabra grave, que es una condición menesterosa para la aplicación del texto constitucional multicitado, considero preciso definir el adjetivo grave como:

Grave⁵⁷;

(Del lat. *gravis*).

1. adj. Dicho de una cosa: Que pesa. U. t. c. s. m. *La caída de los graves*
2. adj. Grande, de mucha entidad o importancia. *Negocio, enfermedad grave*
3. adj. Enfermo de cuidado.
4. adj. Circunspecto, serio, que causa respeto y veneración.
5. adj. Dicho del estilo: Que se distingue por su circunspección, decoro y nobleza.

⁵⁷ Diccionario de la Real Academia Española <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadFormtp://www.rae.es/rae.html>

6. adj. Arduo, difícil.

7. adj. Molesto, enfadoso.

8. adj. *Acús.* Dicho de un sonido: Cuya frecuencia de vibraciones es pequeña, por oposición al sonido agudo.

9. adj. *Fon.* Dicho de una palabra: **llana**. U. t. c. s.

De dicha definición obtenemos que grave se refiere a una situación que por su naturaleza sale de la dificultad ordinaria, que tiende a enfermar ó complicar las cosas, ó en todo caso, a manera de antónimo, lo contrario de fácil; En tal sentido he interpretado que el artículo 29, en la parte que nos ocupa, será aplicable cuando:

La sociedad corra el peligro de perder el correcto y libre ejercicio de sus garantías constitucionales, dado el quebrantamiento del modo de vida ordinario de esta y conforme a la tendencia a llegar a un conflicto de magnitudes de complicado control para el Estado, que puedan llevar a la desintegración total de la población.

De tal manera y a modo de reforzar el concepto de “grave” considero compatible la interpretación y la perspectiva que tiene el Código Federal de Procedimientos Penales de “delitos graves”, pues éstos son considerados así, dado su carácter frente a la sociedad y el Estado, por lo tanto cito el artículo 194 del ordenamiento procesal citado en supralíneas:

Artículo 194.- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:

- 1) *Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero;*
- 2) *Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;*
- 3) *Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;*
- 4) *Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;*

- 5) *Sabotaje*, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- 6) Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- 7) *Piratería*, previsto en los artículos 146 y 147;
- 8) *Genocidio*, previsto en el artículo 149 Bis;
- 9) *Evasión de presos*, previsto en los artículos 150 y 152;
- 10) *Ataques a las vías de comunicación*, previsto en los artículos 168 y 170;
- 11) *Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo*, previsto en el artículo 172 Bis párrafo tercero;
- 12) *Contra la salud*, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.
- 13) *Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo*, previsto en el artículo 201; *Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo*, previsto en el artículo 202; *Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo*, previsto en los artículos 203 y 203 BIS; *Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo*, previsto en el artículo 204.
- 14) Los previstos en el artículo 205, segundo párrafo;
- 15) *Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal*, previsto en el artículo 208;
- 16) *El desvío u obstaculización de las investigaciones*, previsto en el artículo 225, fracción XXXII;
- 17) *Falsificación y alteración de moneda*, previsto en los artículos 234, 236 y 237;
- 18) *Se deroga*.

- 19) *Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo;*
- 20) *Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis;*
- 21) *Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;*
- 22) *Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 Bis;*
- 23) *Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;*
- 24) *Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter;*
- 25) *Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI;*
- 26) *Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 Bis;*
- 27) *Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;*
- 28) *Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quáter, párrafo segundo;*
- 29) *Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último;*
- 30) *Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;*
- 31) *Los previstos en el artículo 377;*
- 32) *Extorsión, previsto en el artículo 390;*
- 33) *Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis, y*
- 33) **Bis.** *Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de*

la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.

- 34) *En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis.*
 - 35) *Desaparición forzada de personas previsto en el artículo 215-A.*
 - 36). *En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420.*
- II.** *De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el previsto en el artículo 2.*
- III.** *De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes:*
- 1) *Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 83, fracción III;*
 - 2) *Los previstos en el artículo 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11;*
 - 3) *Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III;*
 - 4) *Los previstos en el artículo 84, y*
 - 5) *Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero.*
- IV.** *De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o.*
- V.** *De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138.*
- VI.** *Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes:*
- 1) *Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y*
 - 2) *Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.*

- VII.** *De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III.*
- VIII.** *De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter, y 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112;*
- VIII Bis.-** *De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;*
- IX.** *De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V, y 101;*
- X.** *De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 Bis; 112 Bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 3, fracciones I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 Bis 3, y 112 Bis 6, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo;*
- XI.** *De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146 fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146;*
- XII.** *De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 52, y 52 Bis cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 3o. de dicha ley, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;*
- XIII.** *De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y*
- XIV.** *De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96.*
- XV.** *De la Ley General de Salud, los previstos en las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter, y en los artículos 475 y 476.*

XVI. De la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, los previstos en los artículos 5 y 6.

XVII.- Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave.

Resulta de lo anterior que los delitos calificados como graves, en caso de que su comisión presente un incremento notable y/o extraordinario a lo largo del territorio nacional, procedería la solicitud y en su caso la concesión de las facultades extraordinarias legislativas a favor del presidente de la República, pues sería una evidencia de que el sistema se está colapsando y por ende requiere de medidas inmediatas que resuelvan la situación.

Por otra parte se encuentra el hecho de que, si el 29 tiene por objeto conservar el orden constitucional, mismo que comienza con el otorgamiento de garantías constitucionales a favor de los mexicanos y de todo aquel que esté en territorio nacional, por ende, como causa fundada y motivada para solicitar el otorgamiento de facultades extraordinarias, además de el incremento en la comisión de delitos graves, estará el incremento o el mantenimiento de un número importante de mexicanos que carezca de la posibilidad de hacer efectivas sus garantías constitucionales, mismas que citadas principalmente en la parte dogmática de nuestra carta magna, es decir del artículo 1° al 29 se clasifican en:

- Garantías de seguridad jurídica: Siendo éstas las que pretenden que las autoridades del Estado no apliquen arbitrariamente el orden jurídico a los individuos, cuya libertad y dignidad se salvaguarda cuando las autoridades actúan con apego a las leyes, particularmente a las formalidades que deben observarse antes de que a una persona se le prive de sus propiedades o su libertad. Los artículos que consagran estas garantías son el 8°, el 14 y del 16 al 23.⁵⁸

⁵⁸ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, PARTE GENERAL, Segunda Edición, México 2005, pag74.

- Garantías de libertad: Son aquellas que, independientemente de informar al individuo sobre los derechos que constitucionalmente le son conferidos para que pueda actuar sin dificultades en la sociedad, imponen cotos a la actividad que el Estado realice a fin de limitar o anular los derechos naturales del hombre. Estas garantías son otorgadas por los artículos 1º., párrafo segundo; 2º., Apartado A; 3º., 4º., segundo párrafo, 5º., 6º., 7º., 9º., 10, 11, 15, 16- párrafo noveno y siguientes-, 24 y 28, que se refieren respectivamente a la prohibición de la esclavitud y a las libertades de autodeterminación de los pueblos indígenas, la libertad de educación; la libertad de procreación; la libertad de trabajo y la nulidad de pactos contra la dignidad humana; la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de imprenta; la libertad de asociación y reunión con fines políticos; la libertad de poseer armas en el domicilio y portarlas en términos que fije la ley; la libertad de tránsito; la prohibición de extraditar reos políticos; la libertad de intimidad; la libertad de conciencia y de culto y la libertad de concurrencia en el mercado.⁵⁹
- Garantías de igualdad: Este tipo de garantías pretende proteger la condición de igualdad que todas las personas ubicadas en el territorio nacional guardan respecto de las leyes ante las autoridades. Es decir, dejan de lado cualquier consideración referente a que, las leyes se apliquen selectivamente. Están contenidas en los artículos 1º; 2º., Apartado B; 4º., 5º., primer párrafo 12, 13, y 31 fracción IV, todos de la Constitución Federal.⁶⁰

En ese tenor, es que si se comprueba que el Estado no es capaz de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de la sociedad, o de un número importante de ellos, es decir, si no se puede garantizar la educación en la mayoría absoluta de la población mexicana, entendiéndose como tal a un número que conserve un margen de

⁵⁹ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. Pag.81 y 82.

⁶⁰ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. Pags.77 y 78.

error mínimo, o bien si no es posible garantizar la seguridad jurídica, la vida, el libre tránsito, el acceso a una vida digna, la igualdad o cualquiera de las garantías individuales previstas por la Constitución Federal, peor aún, si gran parte de ellas son al mismo tiempo carencias en la población, es evidente que existe un grave peligro para la sociedad, pues ésta puede colapsarse o bien puede, por su inconformidad optar por adherirse a los factores de ingobernabilidad, que acumulados terminarán por vulnerar a las instituciones creadas para regular la vida de los mexicanos y apegarla al Estado de Derecho.

Como conclusión al presente análisis debo señalar que el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las facultades extraordinarias legislativas a favor del presidente de la República cuando la sociedad se encuentre desprotegida o exista tendencia a dejarla en dicho estado, a causa del incremento de los vicios sociales y humanos, pues como ha quedado señalado, las garantías individuales tienen por objeto, la conservación de la dignidad y la virtud humana, no obstante, la delincuencia, la falta de eficacia regulatoria de la vida social de los mexicanos o simplemente por la desatención a las necesidades del pueblo, se han lesionado tan elevados fines, como los asentados en nuestra Constitución.

CAPÍTULO 4
REFORMA Y APLICACIÓN AL
ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

4.1 Análisis de la realidad social en el Estado Mexicano

Conforme hemos visto en el Capítulo Tercero del presente trabajo, hemos podido apreciar el campo de aplicación del artículo 29 Constitucional, así como sus antecedentes, limitaciones y condiciones para que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos solicite y haga uso de las facultades extraordinarias legislativas; En ese sentido será en el presente capítulo en donde habré de justificar de manera precisa la necesidad de aplicar lo preceptuado en el multicitado artículo, no dejando de lado el factor que lo convierte en un instrumento poco confiable, por lo que habré de proponer una adición concreta a dicho precepto, a efecto de que las facultades extraordinarias, en este caso en materia legislativa, sean un aliado confiable para la sociedad y eficaz para el gobierno del Estado Mexicano.

Resulta innegable y prácticamente imposible de ignorar son los acontecimientos que día a día hacen la historia del México actual, pues las vicisitudes que nuestra patria enfrenta no son ajenas a ningún estrato social, no obstante la división y quebrantamiento que entre los mismos existe.

Considero preciso que para efectos de analizar la realidad de la sociedad mexicana desde la perspectiva adecuada y congruente con el presente trabajo, lo correcto es observar los rubros previstos en las garantías constitucionales que en la parte dogmática de la Carta Magna se encuentran y de acuerdo a los señalados en la parte final del Capítulo Tercero del presente trabajo.

Comenzando por las garantías de seguridad jurídica, mismas que consisten de manera concreta en El Derecho de Petición de los individuos a las autoridades y las obligaciones que éstas tienen de responder en “breve término”, La Irretroactividad de la Ley, de Audiencia y de Legalidad, consistente esta última principalmente en la obligación de las autoridades de fundar y motivar los escritos por los que pretendan causar actos de molestia contra los particulares; También se encuentra La Prohibición de que las Personas se hagan justicia por su propia mano; Las prerrogativas de quienes deban ser procesados penalmente; El otorgamiento del monopolio de la imposición de penas a favor de la autoridad judicial, La prohibición de imponer penas inusitadas, bajo el argumento de que el sistema penitenciario mexicano tiene por finalidad la reintegración de los reos a la sociedad de manera provechosa y no el castigarlos; Finalmente está el principio *non bis in idem*, es decir, que nadie puede ser juzgado por el mismo delito dos veces y se prohíbe la absolución

de la instancia, a efecto de impedir que indefinidamente quede sin resolverse la situación jurídica de alguna persona.

Por otra parte, se encuentran las garantías de Libertad, las cuales protegen la igualdad ante las leyes y por tanto ante las autoridades, de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 1, que señala que todo individuo que se encuentre en territorio nacional gozará de las garantías consagradas en la constitución, asimismo están las condiciones de igualdad que deben privar en las comunidades indígenas; El derecho a protección de la salud; El derecho a un medio ambiente adecuado; La igualdad entre el hombre y la mujer: Los derechos de los niños; la Libertad de trabajo; La prohibición de expedición de títulos de nobleza; La garantía de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales ni leyes privativas y finalmente la equidad tributaria.

Por último tenemos a las garantías de Libertad, que consisten en la prohibición de la esclavitud, la autodeterminación de los pueblos indígenas; Libertad de Educación; Libertad de procreación; Libertad de trabajo; Libertad de expresión; Libertad de imprenta; Libertad de asociación y de reunión; Libertad de posesión y portación de armas; Libertad de tránsito; Prohibición de extraditar reos políticos; Libertad religiosa y finalmente Libertad de concurrencia en el mercado.

Bajo estas garantías establecidas por nuestra Carta Magna, cabe adentrarnos a la revisión de si realmente se está asegurando el estricto cumplimiento de las mismas, o si bien, el Estado Mexicano por causas de ingobernabilidad por ejemplo, ha dejado de tener la capacidad de hacerlas cumplir.

Acorde a las garantías que nuestra Ley Fundamental tiene reservadas a los mexicanos y a todo aquel que se encuentre en nuestro territorio, podemos observar las estadísticas que reflejan, ya sea, un Estado tendiente a colapsarse o bien un Estado con un rumbo equilibrado.

Considero que debemos comenzar con el grado de conformidad con el que el pueblo mexicano se encuentra en diversos rubros, por tanto hay que observar que de acuerdo al Monitor Mensual de Consulta Mitofsky, por el mes de abril de 2010, señala que al mes referido tan sólo un 12% de los mexicanos consideran que la situación económica del país ha mejorado, mientras que el 86.4% considera que la economía está peor respecto al año

anterior teniendo una diferencia de -74.4% , es decir que la gran mayoría de los mexicanos percibe que el año anterior fue mejor económicamente que el actual, no obstante, si observamos dicha gráfica nos encontramos con que la percepción a partir del año 2001 ha ido abriendo una brecha importante entre los mexicanos que consideran es mejor y los que consideran que empeoró la situación.⁶¹



Desde esa perspectiva, es sencillo darse cuenta que la situación económica individual de los mexicanos conforme al estudio citado, es que cada vez más perciben un deterioro en su economía y en sus capacidades de sustento, y no sólo eso, sino que los que ya habían visto mal su situación, con el transcurso de los años, evalúa que ha ido empeorando, no obstante, habrá que considerar que dar gusto a la sociedad y más aún tratándose de economía podría ser poco subjetivo o muy ambiciosa la conclusión dada por los encuestados; Por tanto, a efecto de dar un soporte mas serio al hecho de que en los Estados Unidos Mexicanos la mayor parte de la población padece carencias económicas, presento el siguiente cuadro, mismo que de manera clara señala la involución del Salario

⁶¹ MONITOR MITOFSKY, Consulta Mitofsky, México abril 2010.

Mínimo comparado con el Precio de la Canasta Obrera Indispensable, por el período de 16 de diciembre de 1987 al 2 de enero de 2006.

Fecha	Salario mínimo nominal diario	Precio de la Canasta Obrera Indispensable
16 dic. 1987	6.47	6.86
1 dic 1994	15.27	34.13
1 dic 2000	37.89	173.24
2 enero 2006	48.67	288.23

62

La información que presenta este cuadro es ya, por si sola alarmante, pues nos habla de manera contundente de la existencia de una brecha entre la capacidad adquisitiva del salario mínimo que debería considerar la adquisición de la una canasta básica, y el costo de ésta, quedando evidenciado que hasta el año 2006, con el salario mínimo sólo se podía adquirir el 16.26% de la canasta obrero indispensable.

Asimismo, se aprecia como históricamente, en un período de casi veinte años, ha ido creciendo el abismo entre el costo y la capacidad de satisfacción del mismo.

No dejo de lado el señalar que el Salario mínimo vigente en el área “A” que es el más elevado, al día de hoy es de \$57.46 (CINCUENTA Y SIETE PESOS 46/100 M.N.)

Pero quedaría incompleta la información si no se indica, cuántas personas ocupadas, perciben dicho salario, resultando lo siguiente:

Nivel de ingreso de los trabajadores en México 2004

Nivel de ingreso

Personas Ocupadas

Absolutos

%

Menos de 1 salario mínimo*	10 078 098	23.90
De 1 hasta 2 salarios mínimos	9 569 158	22.73

⁶² Calva José Luis (coordinador), AGENDA PARA EL DESARROLLO, Miguel Angel Porrúa librero-editor, Primera edición, México 2007, pag. 221.

Mas de 2 hasta 5 salarios mínimos	16 002 723	38.02
Mas de 5 salarios mínimos	4 554 298	10.82
No especificado	1 885 124	4.48
TOTAL	42 089 401	100.00

Incluye a los trabajadores que perciben menos de 1 salario mínimo y los que laboran y no perciben ingresos

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2004; INEGI

63.

Las cifras le dan claridad a la apreciación de que 35 649 969, es decir el 84.65% de las personas empleadas perciben cuando mucho 5 salarios mínimos que conforme a las cifras de 2006 serían \$243.35 M.N.

De acuerdo con los estudios que he referido, actualmente para poder acceder a la canasta obrera indispensable con un salario mínimo, el trabajador y su familia tienen necesariamente que sumar jornadas laborales de 48 horas 25 minutos, es decir, con el actual salario mínimo es imposible acceder a la COI. Tal información expresa un estatus de pobreza, pues la persona que gana el salario mínimo no puede satisfacer sus necesidades mínimas básicas, por lo que en cada familia o núcleo familiar se tienen que incorporar más personas a trabajar, o bien, laborar en dos o tres trabajos más para obtener el mínimo ingreso que permita tener acceso a la canasta básica.⁶⁴

De dicha conclusión destaca otro dato que robustece la idea de que la nación se encuentra en una proyección poco alentadora y que por el contrario, evidencia la crisis que pone a la sociedad en grave peligro, pues un elevado porcentaje de la misma padece las inclemencias de la inestabilidad económica, así como otros factores que más adelante habré de destacar, lo anterior encuentra otro punto de apoyo desde la perspectiva que nos dice que de 1998 a tan sólo el año 2002 aumentó el número de trabajadores que trabajaban mas de 48 horas de 2 336 216 a 12 845 728⁶⁵, a lo que habrá que sumar el incremento en 2002 de 485.96 % de trabajadores que perdieron el derecho al beneficio de las prestaciones sociales, para que en 2004 alcanzarán los 26 736 428, lo cual combinado con otros factores resulta sumamente peligroso para la estabilidad individual, familiar y por ende social.

⁶³ Calva José Luis Op. Cit. Pag. 225

⁶⁴ Calva José Luis Op. Cit. Pags. 228 y 229.

⁶⁵ Calva José Luis Op. Cit. Pags. 228 y 229.

A estas cifras hay que agregar además las de la población desocupada, información que el INEGI proporciona conforme al siguiente cuadro, que señala cifras trimestrales:

Población desocupada con y sin experiencia (Nacional)

Periodo	Total		Con experiencia		Sin experiencia	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
2006						
I	1528549	100	1322993	86.5522	205556	13.4478
II	1377701	100	1200276	87.1217	177425	12.8783
III	1784910	100	1558265	87.3	226645	12.7
IV	1600891	100	1412180	88.21	188711	11.79
2007						
I	1747929	100	1567792	89.69	180137	10.31
II	1505196	100	1331116	88.43	174080	11.57
III	1750734	100	1522209	86.95	228525	13.05
IV	1616081	100	1455928	90.09	160153	9.91
2008						
I	1779344	100	1613183	90.66	166161	9.34
II	1593307	100	1397605	87.72	195702	12.28
III	1909728	100	1698727	88.95	211001	11.05
IV	1922596	100	1750781	91.06	171815	8.94
2009						
I	2288659	100	2083696	91.04	204963	8.96
II	2365074	100	2179708	92.16	185366	7.84
III	2925045	100	2651168	90.64	273877	9.36
IV	2506595	100	2298091	91.68	208504	8.32

la suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al

NOTA: redondeo.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

De acuerdo a esta información tenemos que también ha existido un incremento en el número de personas desempleadas y que además, las que tienen experiencia, son una notoria mayoría.

Finalmente, para concluir con este punto que implica a la pobreza, a la dignidad en el trabajo, a las prestaciones, el derecho a la vida y diversos más que forman parte de las garantías individuales que nuestra constitución nos tiene reservadas, me avocaré al estudio hecho para el año 2008 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, en el cual presenta las estimaciones de pobreza por ingresos a nivel nacional y en los ámbitos rural y urbano de 1992 a 2008, llegando a las siguientes conclusiones:

- Entre 2006 y 2008, el porcentaje de pobres alimentarios a nivel nacional aumentó de 13.8% a 18.2% y el porcentaje de pobres de patrimonio en el país aumentó de 42.6% a 47.4 %.
- Las estimaciones de pobreza del año 2008 reflejan el inicio de la situación económica adversa a nivel internacional y nacional.
- Entre 2006 y 2008 se avanzó en la reducción de pisos firmes en los hogares y en un aumento de la cobertura de pensiones de adultos mayores.
- Es importante destacar que entre 1992 y 2008 ha habido un incremento de la cobertura de servicios de educación básica, de salud y de las condiciones y equipamiento de las viviendas, así como de la protección social en su conjunto. Sin embargo, el no poder tener incrementos sostenidos en el ingreso de los mexicanos lo cual se refleja en el incremento en el número de personas en pobreza por ingreso entre 1992 y 2008, es uno de los retos más importantes del país en el mediano y largo plazo.
- Lo anterior precisa dirigir la atención a los aspectos estructurales que la originan, a la vez que se otorga prioridad a las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables ante el impacto negativo de los cambios en el entorno económico.
- El CONEVAL considera que, aun cuando los avances y logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada en México. El incremento en la incidencia y el número de personas pobres deberá ser un elemento de particular atención en la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno.⁶⁶

De nueva cuenta con el contenido de dicho estudio, es apreciable lo emergente del asunto, pues la proyección en el incremento de la pobreza anuncia inequidad, injusticia, conflictos, incremento en la delincuencia ante la falta de posibilidades de crecimiento por medios lícitos y lo que es peor, pérdidas de vidas por hambre, por lo que la toma de medidas urgentes es imprescindible, pues el Estado Mexicano continúa, por conducta de sus gobernantes, negociando políticamente los acuerdos que lleven a orientar y legislar de manera eficaz para atender estos rubros.

En este rubro, el económico social, que lleva a hablar de pobreza, no sólo patrimonial sino también alimentaria, es simple de determinar, mas de la mitad de la

⁶⁶ CONEVAL, cifras sobre la pobreza por ingresos en México para el periodo 1992-2008, México 2009.

población se encuentra en algún grado de pobreza, hecho que sin lugar a dudas deviene en tal vez no matar de hambre a ese sector tan amplio de la población, pero sí dejar a expensas del azar su supervivencia, que en muchos casos se logra, mediante el quebrantamiento de la legalidad, pues, ante el hambre, ante la falta de servicios de salud y en general de aquellos que den cobertura a aquellas prestaciones de seguridad social que forman parte de las garantías individuales plasmadas en la Constitución, pues en ese sentido, los delitos de todos los órdenes se incrementan al ser la única opción para sobrevivir, dejando de tener vigencia el derecho, y todas las instituciones que fundadas por él pretendían mantener un Estado de Derecho, es decir, gobernable, estable y ¿por qué no? progresista.

Entre la pobreza, su incremento y su expansión en la sociedad mexicana, existe un vínculo directo, la delincuencia, pues ante la incapacidad del Estado de proveer de posibilidades de crecimiento y sustento a la población, la delincuencia organizada ofrece alternativas, y más aún, presiona para que sus filas estén robustecidas por el sector de la población con algún grado de resentimiento social, individuos que se perciben a sí mismos olvidados por el sistema y que piensan que si siguen en el camino de la licitud, nada hará o nada ha hecho por ellos el gobierno, cuando la delincuencia los golpee o los ha golpeado, es decir, terminan por decir que prefieren como amigos y aliados a los delincuentes quienes además ofrecen crecimiento económico y hasta cierto punto un mejor estatus, que el propio Estado; Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en el hecho de que los cárteles del narcotráfico alquilan por Dos mil quinientos pesos semanales⁶⁷ a los jóvenes de bajos recursos y que en muchos casos pertenecen a las pandillas locales, es decir, que de acuerdo al cuadro de Nivel de ingreso de los trabajadores en México de 2004, el crimen organizado, ofrece un salario muy superior al que de manera lícita tiene en dicho cuadro el 84.65% de las personas ocupadas,

Habrá además que sumar a la lista de causas de colapso social, aquella que nos señala que existe un grado de preparación reducido en relación a la educación superior, que pueda representar a una sociedad preparada y con miras a acceder al primer mundo, pues en 2005 tan solo el 13.6% de la población mayor de 15 años cuenta con educación superior, lo cual nos muestra el siguiente cuadro de INEGI:

⁶⁷ Osorno Diego Enrique, NEXOS, Monterrey Generación Zeta, agosto 2009, pag. 53

Escolaridad - 15 y más años - género - 1960-2005 - nacional

Indicadores seleccionados sobre nivel de escolaridad, promedio de escolaridad, aptitud para leer y escribir y alfabetismo, 1960 a 2005

Indicador	1960	1970	1990	2000	2005
Población de 15 y más años	19 357 479	25 938 558	49 610 876	62 842 638	68 802 564
Sin escolaridad	40.1	31.6	13.4	10.2	8.4
Primaria incompleta	40.3	38.9	22.8	18.0	14.3
Primaria completa	12.0	16.8	19.3	19.1	17.7
Secundaria incompleta	2.4	3.4	6.2	5.3	4.3
Secundaria completa	2.1	3.0	13.7	18.9	21.7
Media superior	2.1	3.9	14.3	16.7	18.5
Superior	1.0	2.4	8.3	10.9	13.6
Hombres	9 473 864	12 708 253	23 924 966	30 043 824	32 782 806
Sin escolaridad	35.9	28.1	11.5	8.7	7.2
Primaria incompleta	43.2	40.5	22.5	17.7	14.2
Primaria completa	12.3	15.6	19.0	18.4	16.9
Secundaria incompleta	2.6	4.5	6.9	6.0	4.9
Secundaria completa	2.0	3.6	14.3	19.6	22.3
Media superior	2.4	4.1	13.9	16.2	18.4
Superior	1.6	3.6	10.1	12.6	14.8
Mujeres	9 883 615	13 230 305	25 685 910	32 798 814	36 019 758
Sin escolaridad	43.9	35.0	15.3	11.6	9.6
Primaria incompleta	37.3	37.2	22.9	18.2	14.5
Primaria completa	11.8	18.0	19.5	19.9	18.4
Secundaria incompleta	2.3	2.4	5.5	4.6	3.7
Secundaria completa	2.3	2.5	13.2	18.2	21.0
Media superior	1.9	3.7	14.8	17.1	18.6
Superior	0.5	1.2	6.5	9.4	12.4
Porcentaje de la población de 15 y más años con algún grado aprobado en educación básica	56.8	62.1	62.0	61.3	58.0
Hombres	60.1	64.2	62.7	61.7	58.3
Mujeres	53.7	60.1	61.1	60.9	57.6
Porcentaje de la población de 19 y más años con algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada			5.5	5.0	3.9

Hombres			3.3	2.7	2.2
Mujeres			7.6	7.1	5.4
Porcentaje de la población de 19 y más años con algún grado aprobado en bachillerato			7.5	10.2	12.5
Hombres			9.4	12.2	14.3
Mujeres			5.8	8.4	10.9
Porcentaje de la población de 24 y más años con algún grado aprobado en estudios superiores			9.2	12.0	14.5
Hombres			12.0	14.5	16.5
Mujeres			6.6	9.8	12.7
Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años)	2.6	3.4	6.6	7.5	8.1
Hombres	2.8	3.7	6.9	7.7	8.4
Mujeres	2.4	3.1	6.3	7.2	7.9
Porcentaje de la población de 8 a 14 años que sabe leer y escribir	66.0	79.2	94.6	95.3	96.6
Hombres	66.1	79.2	94.5	94.9	96.3
Mujeres	65.9	79.2	94.7	95.6	97.0
Porcentaje de la población de 15 y más años alfabeta	65.5	74.2	87.4	90.5	91.5
Hombres	70.4	78.2	90.2	92.5	93.0
Mujeres	60.9	70.4	84.8	88.6	90.0

NOTA: La distribución porcentual de la población de 15 años y más por nivel educativo y sexo no suma 100% debido al no especificado. Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 12 de marzo (1990); 14 de febrero (2000); y 17 de octubre (2005).

a Incluye a la población con algún grado aprobado entre uno y cinco años de primaria.

b Incluye a la población con seis grados aprobados de primaria.

c Incluye a la población con uno y dos grados aprobados de secundaria o equivalente.

d Incluye a la población con tres grados aprobados de secundaria o equivalente.

e Incluye a la población con al menos un grado aprobado de bachillerato o equivalente.

f Incluye a la población con al menos un grado aprobado de licenciatura o equivalente más los que tienen algún grado aprobado de posgrado.

g Se refiere a la población de 15 y más años con algún grado aprobado de primaria más los que tienen algún grado aprobado de secundaria. Sólo en 1960, incluye estudios equivalentes.

h Se refiere a la población de 19 y más años que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada más los que cuentan con algún grado aprobado de normal básica.

i Incluye a la población de 19 y más años con al menos un grado aprobado en bachillerato.

j Se refiere a la población de 24 y más años con al menos un grado aprobado en educación superior (incluye posgrado).

ND No disponible.

FUENTE: INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1990 y 2000.*

INEGI. *II Censo de Población y Vivienda 2005.*

Fecha de actualización: Viernes 12 de enero de 2007

Existe una situación positiva, en este punto, que radica en el hecho de que, como bien lo señala el cuadro, de 1960 a 2005, hubo un importante crecimiento en esta materia, es decir, en estudios de nivel superior, no obstante, hay que adentrarse en la calidad de la educación, es decir, aquel compromiso que México ha adquirido en diversos tratados de libre comercio, en los que garantiza estándares de calidad en los recursos humanos.

Al respecto México participa en el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes, PISA, por sus siglas en inglés, organizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE; de donde, en la evaluación practicada en 2003 a 41 países, nuestra nación es una de las cuatro que quedaron en último lugar.⁶⁸

Otro dato relevante de la prueba aplicada por PISA es el que señala que de todos los jóvenes que hicieron las pruebas el 4% de aquellos de 15 años de edad, en promedio alcanzaron el nivel máximo de dominio en matemáticas, mientras que en México de manera individual sólo el 0.05% de los estudiantes alcanzaron dicho nivel, además de que en toda la OCDE, solo el 8% de los estudiantes se ubican debajo del nivel 1, que es el más bajo, sin embargo en México el 38% llega a ese mismo nivel, hechos por demás lastimosos, pero que ponen en alerta a quienes nos interesa el rumbo de la nación, pues evidentemente como es posible que una nación con la entereza de recursos con la que la nuestra cuenta, no sea capaz de alcanzar niveles educativos de calidad, cuando todos sabemos que la educación es la base de todo.

De acuerdo con la propia OCDE, los resultados de estas pruebas son una transmisión de generaciones, que innegablemente contribuyen al mantenimiento y agravación intergeneracional de la pobreza.⁶⁹

Asimismo, México fue considerado en 2006, por la propia OCDE, el último lugar de educación superior, dado el nivel de deserción registrado en dicho nivel, hecho que respaldado por lo señalado en los estudios de la UNESCO, que muestran que en México sólo acuden a la universidad 22% de los jóvenes en edad de estudiarla. Esta proporción estaba por debajo no solo de la que mostraban Chile, Cuba, Canadá, y Estados Unidos, sino también Túnez, Bermudas, Panamá, Paraguay, Kazajstán o Líbano.⁷⁰

⁶⁸ Calva José Luis, Op. Cit. Pag 38.

⁶⁹ Salinas de Gortari Carlos, LA DECADA PERDIDA, Debate, Primera Edición, México 2008. pag. 136.

⁷⁰ Salinas de Gortari Carlos Op. Cit. Pag. 134.

Finalmente, como lo señala el libro anual de competitividad del IMD (Institute of Management and Development) colocó a México en el lugar 55 entre 60 en una encuesta sobre la capacidad del sistema educativo para enfrentar las necesidades de una economía competitiva.⁷¹

Hay entonces la necesidad de mejorar las condiciones de la educación y el acceso a la misma, por lo que es evidente, que una reforma educativa es menester, máxime si se pretende ser un eficaz competidor con las economías internacionales, de las cuales muchas han pactado ya tratados de libre comercio con México, considerando además que la educación tiene implicaciones en todos los demás rubros que integran la vida de la Nación.

Hasta ahora he mostrado datos que evidencian carencias en materia de educación, salud, empleo y economía, cifras que no se limitan a ventilar males temporales, de paso o insuficientes como para hacer caso omiso de los mismos, se trata de asuntos que históricamente, nuestra nación ha arrastrado y ante los que no podemos postergar mas las reformas de fondo que vengan a mejorar y dar niveles dignos a la población, pues si observamos el hecho de que la Constitución que otorga las garantías que hoy se ven vulneradas dada la incapacidad de respuesta de nuestro sistema en dichos rubros, nos encontraremos con una imagen alarmante y en muchos casos vergonzosa, en la que la Carta Magna con una edad de noventa y tres años, no ha logrado tener la fuerza de aplicación de lo que dogmáticamente ofrece a los gobernados bajo sus preceptos, siendo ello por demás notorio, pues las cifras de pobreza, de educación y de empleo, muestran a un elevado porcentaje de la población mexicana, teniendo entonces, relación directa con el quebrantamiento de otra garantía constitucional, la igualdad, para lo cual observamos el siguiente cuadro:

Cambios en la desigualdad en México 1984-2002*

Años	Medidas de desigualdad						
	Entropía (DE)			Atkinson			Gini
	<i>GE(0)</i>	<i>GE(1)</i>	<i>GE(2)</i>	<i>A(0.5)</i>	<i>A(1)</i>	<i>A(2)</i>	<i>(G)</i>
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
1984	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1989	15.4	34.0	239.3	18.6	11.6	7.0	6.6

⁷¹ Salinas de Gortari Carlos Op. Cit. Pag. 140.

1992	25.7	40.0	156.5	26.5	18.8	12.8	10.8
1994	33.1	42.4	94.1	32.1	23.8	12.1	14.3
1996	22.6	37.0	173.7	21.4	16.4	7.1	10.4
1998	32.9	42.0	105.4	31.6	23.8	12.6	15.6
2000	33.5	51.0	155.3	34.9	24.3	12.1	14.7
2002	11.0	16.0	25.2	12.1	8.2	1.6	5.7

*La base de comparación es el año de 1984, por ser el que tiene dominancia obre el resto de los años.⁷²

Este cuadro contiene el porcentaje de incremento en la desigualdad a nivel nacional, desde la perspectiva de distribución de la riqueza, así como de la participación económica con el Estado, no pasando desapercibido, el hecho de que en todos los casos hubo un incremento en la desigualdad, sin dejar de observar que para 2002 fue menor dicho incremento, no obstante la propia fuente del cuadro estadístico, señala:

“Un último hallazgo por demás importante es que entre 1984 y el 2000, la desigualdad observó incrementos sustanciales, particularmente con los índices GE, y es hasta el año 2002 cuando muestran el incremento menor; pero esto no debería considerarse como una tendencia a la baja en la desigualdad, toda vez que en los años anteriores había sufrido un repunte, que acompañó a la recuperación económica posterior a 1996; de donde pudiera desprenderse que la recuperación fue a costa de la pérdida de ingresos, principalmente de los grupos asalariados e informales...”⁷³

Para nada resulta alentador el panorama dibujado por las estadísticas, pues si la desigualdad en México es una constante, evidentemente ello deviene en resentimiento social, en carencia de oportunidades y mas situaciones de las que se pierde el control, simplemente esta el hecho de que en materia de salud la OCDE señala que México es uno de los pocos países miembros que no ha alcanzado aún el aseguramiento universal o casi universal, en salud. El sistema de salud permanece con una desigualdad en términos de acceso a los servicios, su financiamiento y los resultados de salud. Hay grandes diferencias en la cobertura de aseguramiento, gasto público y condiciones de salud entre entidades

⁷² Calva José Luis, Op. Cit. Pag. 248.

⁷³ Calva José Luis, Op. Cit. Pag. 248.

federativas del norte y del sur del país, lo que refleja diferencias tanto en los niveles de desarrollo socioeconómico y de educación, como en problemas epidemiológicos.

Además destacan problemas de disponibilidad de recursos (infraestructura y personal), y en calidad, entre instituciones.

Este último dato, obtenido de una fuente confiable como la OCDE, viene a robustecer la idea y más aún a esclarecer la realidad de que existe desigualdad de manera evidente y hasta alarmante y además de que la cobertura de los servicios de salud, es insuficiente a un grado de peligrosidad social, pues de ello pende la estabilidad de la población para el caso de una contingencia de carácter grave como una epidemia por ejemplo.

Ahora bien, concatenando, el hecho de que en México nos aquejan problemas fundamentales para el sano desarrollo del individuo, como el nivel de vida, la capacidad de mejorar dicho nivel, el acceso al empleo, el acceso a la educación, el nivel de dicha educación, la igualdad, y la salud, debemos preguntarnos por otro rubro que al ser fundamental para el establecimiento del estado de derecho y con ello, mediante leyes e instituciones dotar de buenas condiciones a la sociedad en los puntos citados, aquel que se refiere a las garantías de seguridad jurídica, en combinación con los otros dos tipos señalados con antelación; y al respecto debemos de mirar que tan confiables y eficientes son las autoridades encargadas de dotar de estas garantías.

El primer dato relevante es el que Demetrio Sodi proporciona en El Universal, el 3 de junio de 2005, con base en datos proporcionados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, en el que señala que de cada 100 delitos que se cometen en México sólo un delincuente termina con sentencia condenatoria y ejecutada, asimismo señala que de cada 100 delitos que se cometen en México, 75 no se denuncian, y de los 25 que se denuncian, sólo en 4.5 casos se concluye la investigación, en 1.6 se pone al delincuente a disposición del juez, 1.2 recibe sentencia, y 1.06 recibe condena. [...] con los últimos cinco años mas de 30 millones de personas mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia y solo el 25% realizó la denuncia ante el Ministerio Público. De 75% que no denunció 47% dice que no lo hizo porque no sirve para nada, y 63% de los que denunciaron dicen estar

insatisfechos con la actuación del Ministerio Público (en Estados Unidos sólo 2.8% de los que denuncian argumentan deficiencias en el sistema de procuración de justicia).⁷⁴

Evidentemente con esos datos y en esas circunstancias un delincuente tiene una buena apuesta que hacer con pocas probabilidades de perder algo, más aún, motivado por el resentimiento social y las necesidades originados por los bajos estándares citados en los rubros anteriores, esto es una situación grave para la sociedad.

Se cree además que la impunidad es el factor de incremento de la delincuencia, inclusive supera a la pobreza y a la falta de empleos.

Por tanto IMCO al entrevistar a la población mexicana, obtuvo resultados sorprendentes, al encontrar que el 70% de la población tiene una mala imagen del sistema de justicia mexicano, a lo que Miguel Carbonell y Enrique Ochoa Reza, señalaron:

*La situación actual de la justicia en México es inaceptable. [...]la justicia pendiente tiene dos caras: por un lado, el ciudadano no confía en las autoridades que lo protegen de ser víctima de un delito; por el otro lado, lamentablemente tampoco confía en las autoridades que procuran e imparten justicia cuando uno ya se ha convertido en la víctima.*⁷⁵

Asimismo, se encuentra el hecho de que el 66% de los mexicanos consideran a la justicia en México poco imparcial y además piensan que por su lentitud, se quebranta el mandato constitucional de justicia pronta y expedita.

De esta manera, tenemos que el ciudadano ordinario, aquél que a diario afronta la realidad nacional, observa los problemas de justicia y seguridad como un punto determinante en el rumbo del país, pues le aquejan de modo tal que su calidad de vida se ve mermada a un punto desconcertante y doloroso para cualquier mexicano patriota, ello se refleja además en el informe de Monitor Mitofsky del mes de abril de 2010, el cual señala que un 60.4% de los encuestados consideran que el principal problema nacional es de carácter económico, mientras que el 34.3% considera que el problema principal es de justicia y seguridad, no obstante si se observa la gráfica histórica de dicha estadística, se

⁷⁴ Salinas de Gortari Carlos, Op. Cit. Pag. 202.

⁷⁵ Salinas de Gortari Carlos, Op. Cit. Pag. 203.

denota una reducción en los que consideran principal el problema económico y se aprecia un incremento en los que piensan que el problema es de seguridad y justicia.

Dichos datos en combinación llevan a la población a cuestionar el rumbo del país, ¿es correcto o incorrecto?, así la propia información proporcionada por Monitor Mitofsky, dice que el 33.4% de los mexicanos encuestados piensan que el rumbo es el correcto, sin embargo, piensan de manera opuesta el 58.9%, pero lo abrumador del dato no son sólo estas cifras sino que en marzo de 2009, el 46.1 consideraba correcto el rumbo, ello nos lleva a razonar que el porcentaje que favorecía esta última tendencia, fue golpeado en alguno de los ámbitos de su vida cotidiana, de manera tal, que considera cambiar su opinión sobre el rumbo del país.

Posteriormente el informe sobre el que nos ocupamos, muestra otros datos que permiten percibir el malestar social, a un grado importante y grave, verbigracia, el nivel de confianza en las instituciones, en los cuales resultó que en el primer lugar de confianza se encuentra la iglesia y las universidades con una calificación de 7.8, no obstante que en porcentaje de personas que tienen “mucho confianza” en éstas, la primera alcanza un 43.2% y la segunda un 32.7%, seguidos del Ejército con 7.7 y 37.3% , Medios de Comunicación 7.5 y 23.6%, La Suprema Corte de Justicia con 7.0 y 21%, éstas en el cuadro de las instituciones con mayor confianza, sin embargo en el otro cuadro, se encuentran las de menor confianza, en donde ubicamos al presidente de la república con un porcentaje de mucha confianza de 16.6% y con una calificación de 6.8, seguido de los Senadores, la Policía, los Sindicatos, los Diputados y los Partidos Políticos al final, en pocas palabras, aquellos en quien la ciudadanía debe depositar la dirección del país, son los menos confiables para ella misma, denotándose una gran insatisfacción con ellos, hecho que tiende a un conflicto, de cualquier índole, ya sea social, civil, militar, etc. Pues no podemos dejar de lado, ahora que festejamos nuestro bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución, cuales fueron los escenarios de inconformidad mediante los cuales estos movimientos surgieron.

La desconfianza que se advierte en los servidores públicos y en las Instituciones, no es simplemente una apreciación de la sociedad, pues es ésta, la que de manera directa, ya sea en lo individual o en conjunto, afronta día a día las omisiones, errores o vicios que el Estado Mexicano ha sostenido históricamente, siendo entonces esa desconfianza una

percepción real y un dato muy certero de lo que se ha sembrado en una nación como la nuestra, sin embargo, a modo de robustecer los datos de desconfianza debo mencionar los de corrupción, que de manera profesional, Transparencia Internacional ha recabado, y dentro de los cuales México ha sido evaluado obteniendo en 2001 el lugar 51 de 91 países evaluados, siendo el número uno el que menos corrupción presentaba, de esta manera se ha continuado con el estudio y México ha ido cayendo posiciones, sin embargo hay que considerar que han aumentado el número de países evaluados, no obstante, en 2008 de 180 naciones México ocupó el lugar 72, y para 2009 cayó al 89, con el mismo número de participantes, es decir, estamos situados prácticamente a la mitad de la tabla de corrupción, lo cual puede maquillar un poco el impacto de dicha estadística, pero si nos avocamos que la posición se obtiene por medio de calificaciones, en las cuales la puntuación mas alta es de diez y es considerada para las naciones o regiones sin corrupción y la puntuación mas baja es de cero, destinada a una percepción de “muy corrupto” y notamos que México se encuentra calificado con 3.3 y que estamos por debajo de naciones como Colombia, Perú, El Salvador, Panamá, Cuba, y evidentemente todas las naciones primer mundistas,⁷⁶ la conclusión es vergonzosa y escalofriante, pues estamos al borde de ser corruptos en la totalidad de nuestras instituciones y desde sus mas altas esferas a las mas bajas y con ello, es evidente que el Estado de derecho no está funcionando adecuadamente, pues si sus instituciones son corruptas, es decir, tienen un precio o mutaciones en sus funciones, los cometidos del Estado habrán quedado vulnerados y mermados.

No debe pasar desapercibido que instancias internacionales tienen muy presente nuestros conflictos, pues tan sólo en la página de Internet de Banco Mundial, este se refiere en el panorama general de México se refiere a tres puntos principales, el primero a que somos la segunda economía de Latinoamérica, el segundo, los graves problemas que enfrentamos para poder extender la prosperidad entre la mayoría de la población y las consecuencias de ello como el cruzar ilegalmente a los Estados Unidos para encontrar un mejor futuro, y el tercer punto habla sobre la violencia derivada por la guerra con los cárteles de la droga y las mas de 7,700 muertes derivadas de dicho conflicto, así como la alta tasa de secuestros; De esto último hay que decir que hay muchas posturas que señalan que las muertes ocurridas por el combate al narcotráfico han sido en su gran mayoría, de

⁷⁶ <http://www.transparency.org>

personas relacionadas con esta actividad, no obstante y suponiendo sin conceder que así sea, queda el secuestro y la extorsión como un problema verdaderamente trascendente, pues de acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., México ocupa el segundo lugar después de Colombia a nivel mundial en este delito.

Por otra parte y en el mismo sentido, el de la delincuencia, de acuerdo con las cifras dadas por el ICESI A.C., en 2007 se denunciaron 1'578,680 delitos de los 13 millones 200 mil cometidos, pues la denuncia es de 12 por cada 100 que se cometen, estimándose que 6,500 fueron secuestros en sus diversas modalidades, asimismo se calcula que el 80% de los secuestros termina con la muerte de la víctima.⁷⁷

Con estas cifras queda establecido que el número de delitos es un número importante, no obstante la consideración de que somos aproximadamente 107 millones de mexicanos, es decir que el 10% de la población por lo menos, habrá ido víctima de algún delito por o tanto ese porcentaje de población al compartir su experiencia en algún sentido habrá de transmitir su temor y su estrés a los individuos que le rodean, generando una onda expansiva de paranoia, incertidumbre y desconfianza, actitudes que evidentemente no son favorables para una vida cívica sana.

México padece hoy una terrible acumulación de problemas, que van desde los alimentarios, pasando por los económicos, laborales, de salud, educativos, de desigualdad, de honestidad de las instituciones y terminando con la delincuencia; Estos son problemas que hemos acarreado históricamente, las propias estadísticas que he citado y las fuentes de las mismas avalan el carácter histórico de estos problemas nacionales, por lo que habrá que hacer una primera consideración, consistente en el hecho de que, no por que hayamos tolerado y hasta cierto punto, soportado estos vicios en la vida nacional significa que no son circunstancias graves que imperan solución, pues la acumulación de éstas, así como el crecimiento demográfico afectado por los multicitados vicios implican un colapso real de la sociedad, pues en algún punto, ella misma reclamará el goce y ejercicio de las garantías que el orden constitucional nacional les otorga, pues ante los datos que he proporcionado es imposible no darse cuenta de que aquellos movimientos históricos por los que como nación hemos atravesado no han tenido el alcance deseado y mucho menos el debido, ello

⁷⁷ www.icesi.org.mx

conforme al hecho de que observando la riqueza patrimonial que tenemos y solíamos tener como nación, la amplia pluralidad étnica y cultural, nuestra extensión territorial, el talento intelectual, nuestra gran población y nuestra ubicación geográfica, entre otros elementos, pues si me detengo a pensar en una nación con estas características, me atrevería a afirmar que sin duda se trataría de una nación de primer mundo, sin embargo, es el caso de que México, mi nación, no es capaz de alcanzar un nivel suficiente para competir ante cualquier Estado del mundo; La idea de un México con capacidades de igualar a las naciones más íntegras del mundo no es nada descabellado, gran prueba de ello, está en el hecho de que hemos sido presa de las potencias extranjeras durante nuestra historia, pues siempre han visto en nosotros esa posibilidad inagotable de crecimiento en cualquier ámbito. Meditando dichos argumentos y pruebas, ¿cómo es posible que no seamos capaces de alcanzar niveles universales de seguridad social?, ¿por qué no hemos logrado sustentar nuestra economía con nuestros propios recursos?, ¿por qué depender de las economías extranjeras para orientar la nuestra? ¿por qué no podemos combatir de manera eficaz a la delincuencia? ¿por qué un porcentaje tan elevado de mexicanos padece algún tipo de pobreza? Como estas preguntas hay cientos, que tratan de explicar, el ¿por qué no somos la nación que deberíamos ser?.

La propuesta de esta tesis se basa en que el Estado Mexicano, en su gobierno, no ha llegado a direccionar el rumbo de país, es decir, no hay un acuerdo que pretenda orientarnos hacia un rumbo próspero, existe un rompimiento de identidad, pues los grupos sociales al encontrar representación en el gobierno, han trabajado con una idea, que al no ser compartida por otros grupos, lo único que se consigue es neutralizar o reducir el efecto del trabajo y los proyectos de otros, de esta manera se termina por no ir a ningún lado, un ejemplo claro de ello ha sido la construcción de nuestra nación, pues en un inicio nos encontramos por el dilema de los grupos de la independencia que pretendían entregar el nuevo gobierno a Fernando VII, mientras que por otro lado estaban aquellos que querían una nación libre, triunfando esta última corriente, no obstante, después vino una lucha entre “centralistas” y “federalistas” acto seguido, liberales y conservadores, terminando por imponerse los liberales, quienes, entre otras maniobras, para llegar a ello hicieron uso constante, como ha quedado documentado en el capítulo tres, de las facultades legislativas a favor del ejecutivo; Posteriormente con la llegada al poder de el General Porfirio Díaz,

dejó de existir ese ejercicio expansivo de corrientes sociales, pues se orientó a la nación en un mismo sentido, por supuesto no dejando de lado los excesos, ésta fue una etapa constructora, pues en ella, durante la dictadura, México alcanzó la consolidación como nación que requería, el grueso de la población, era porfirista al inicio de su mandato; finalmente y de manera inevitable el porfiriato llegó a su fin, dados los excesos cometidos durante este período, sobreviniendo nuevamente la lucha de grupos, que estando unidos al principio, terminaron en una disputa que al final no logró hacer efectivos algunos de los cometidos de la Revolución, villistas, carrancistas, maderistas, y otros grupos, prolongándose diez años dicho movimiento, quedando, esta vez la lucha entre obregonistas callistas y de la huertistas principalmente; Es verdad que México evolucionó en muchos aspectos durante estos tiempos, no obstante, no ocurrió dicho progreso a un nivel que pudiera ser perceptible en momentos de crisis o mas adelante; de esta manera, aun existiendo una larga lista, se termina en estos días por observar que hay grandes divisiones, como los neoliberales, los capitalistas, los social demócratas, los de izquierda, los de derecha, los de centros, priistas, panistas, perredistas, y un gran número de corrientes que pelean y neutralizan al gobierno, en muchas ocasiones de manera simultánea o por períodos como los gobiernos neoliberales, los populistas, los socialistas, etcétera; Existe entonces un sin número de rumbos a tomar, los cuales, van conforme a intereses personales, convicciones, credos, y muchos más fundamentos.

Con lo anterior hago notar que el Estado Mexicano no ha sido guiado por una corriente original y actualizada a nuestras necesidades como nación, sino que, de acuerdo a las posibilidades de cada grupo, se ha legislado conforme a corrientes, y al ser éstas muchas veces, si no es que en todos los casos, de paso, se acaba por sólo “parchar” o hacer parte del trabajo legislativo; Verbigracia, existen leyes que representan barreras a los particulares a efecto de que éstos tengan acceso a algún sector de la actividad económica, como las especies reservadas a las sociedades cooperativas pesqueras, que Plutarco Elías Calles reservó a las cooperativas la explotación del camarón en zonas pesqueras de los estados de Nayarit y Sinaloa. Paulatinamente se fue ampliando la reserva a otras especies y a todo el mar territorial y a la zona económica exclusiva,⁷⁸ siendo esto relevante, pues desde 1928, fecha en que se puso en marcha dicha reserva, hasta 1992 cuando se logró suprimir los

⁷⁸ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit. Pag 232.

privilegios que esta legislación implicaba, pues previamente se pasó por diversas modificaciones a las leyes de la materia, que llegaron a politizar en un mayor grado la actividad pesquera.

Por otro lado está el ejemplo de la Ley de Inversión Extranjera, que pretendió reunir en un sólo ordenamiento, la regulación de la participación de los extranjeros en las actividades económicas, lográndose abrir al 100% en materia de acuicultura, a efecto de permitir las inversiones y el ingreso de tecnología de punta, sin embargo dicho avance, obtenido en 1993, tuvo una colisión en 2007 con la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, al revertir la desregulación que se había logrado al establecer regulaciones que encarecen a los particulares para la realización de estas actividades.⁷⁹

Otro ejemplo de la tardanza en la formulación de la legislación nacional, se encuentra al grado de la Constitución, refiriéndome al artículo 27 de la Carta Magna, el cual, después de haber sido reformado en 1992, logró terminar formalmente con el reparto agrario que desde la promulgación de la Constitución de 1917 inició, dicha reforma consistió en encomendar el reparto a los Tribunales agrarios, y ya no al Presidente de la República; teniendo gran trascendencia la citada reforma, pues evidentemente la falta de atención a este rubro limitó las posibilidades de formulación de proyectos.

Como bien señala Sempé Minvielle, “Muchas de las veces existen trámites y requisitos que no tienen plena justificación pero que por inercia dificulta su eliminación”, como en el caso de las Sociedades Mercantiles, en el contexto del número mínimo de socios que para las Sociedades Anónimas se requerían (cinco) lo cual hacía que los emprendedores buscaran prestanombres, por lo que se redujo dicho número a solo 2; Asimismo está el caso de que los administradores debían prestar una garantía para el desempeño de su cargo, dejándose después esa determinación a los estatutos o a la asamblea de accionistas, y en ese sentido, hubo diversas reformas para este rubro, pero que dada su tardanza han llegado a mermar el avance económico individual en México.

Reformas que están pendientes a nuestro sistema, son muchas, no obstante destacan aquellos puntos que el propio presidente de la República, Felipe Calderón dio a conocer en su Tercer Informe de Gobierno, siendo los siguientes:

⁷⁹ Sempé Minvielle Carlos, Op. Cit. Pag. 234.

1. Combate a la pobreza
2. Cobertura Universal de Salud
3. Educación de Calidad
4. Austeridad y Finanzas Públicas
5. Reforma Económica
6. Reforma en Telecomunicación
7. Reforma Laboral
8. Reforma Regulatoria de Fondo
9. Combate al Crimen
10. Reforma Política

Dichos puntos son concretos y coinciden con las deficiencias que he destacado dentro del presente capítulo, no obstante, el Ejecutivo ha manifestado, tener un proyecto concreto de nación, principalmente en estos rubros, en todos ellos es necesario reformar el marco legal, en algunos parcialmente, pero en otros, como los propios puntos citados lo señalan es reformar rubros en general, como lo es la Reforma Económica, que hace tanta falta desde hace décadas, pero que ha venido a mostrar una mayor premura dada la firma de diversos tratados de libre comercio, teniendo relevancia el TLCAN, dentro del cual, según refiere Salinas de Gortari, “La ausencia de reformas orillo al país a perder las enormes ventajas que le dio el TLCAN, cuyo inicial efecto favorable fue espectacular, basta recordar que durante las la primera década del tratado las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se triplicaron...”⁸⁰

Asimismo el propio autor dentro de la misma obra cita un fragmento del reporte del Fondo Monetario Internacional, en el que señala, “Después de registrar crecimientos impresionante en sus exportaciones [...], han crecido sustancialmente [...] ante la rápida expansión de otras economías, particularmente la China. Las ventajas de México con el TLCAN pueden erosionarse más en los próximos años, pues Estados Unidos ha confirmado acuerdos regionales bilaterales con países en desarrollo que le dan acceso al mercado

⁸⁰ Salinas de Gortari Carlos, Op. Cit. Pag. 69

norteamericano. Estos acontecimientos subrayan la importancia de realizar reformas estructurales para mejorar la competitividad de la economía mexicana”⁸¹

De acuerdo con las citas planteadas, la reforma Económica es vital, no obstante, ésta también abarca cuestiones hasta cierto punto indirectas, como lo son la Reforma Regulatoria, Laboral, en Telecomunicaciones y combate al Crimen, por mencionar sólo algunas, pues a efecto de estimular la actividad económica habrá que garantizar equidad en las relaciones laborales, certeza en la aplicación de las leyes regulaciones justas y favorables para los grupos que participen en la economía y por supuesto, la tranquilidad de que la tasa de delincuencia es baja, es preciso generar un ambiente institucional eficiente para todo aquel que se encuentre en territorio nacional.

Como ya lo he mencionado a lo largo de este trabajo, México tiene recursos, desde cualquier perspectiva, para afianzarse en el primer mundo, por lo menos para encaminarse, cosa que no hemos hecho de manera concreta, ello obedeciendo al favorecimiento de sectores con poder dentro del país y en muchos otros casos, simple y sencillamente por falta de acuerdos, sin embargo existe otro factor consistente en la falta de continuidad de los proyectos nacionales, dado que durante un régimen hay un proyecto, después al llegar el nuevo mandatario se implanta otro, que deberá adaptarse al estatus político de éste, de la nación, a los acuerdos de campaña y a diversos factores que interactúan en la vida nacional, por citar un ejemplo menciono, el programa Solidaridad, seguido los programas Progresá, Oportunidades y Vivir Mejor, éstos sólo mencionando los de los últimos cuatro sexenios, sin contar los planes de desarrollo que cada presidente lleve consigo, etcétera, por tal motivo es imprescindible que si éstos cuentan con un plan de desarrollo, si cada candidato a la presidencia de la República, tiene un proyecto, como mencionan en sus campañas, sería factible que con la determinación de enderezar el rumbo del país, que a pesar de no haberse colapsado del todo, si es evidente que el rumbo es ese, como un recurso para retomar la gobernabilidad, se hiciera la solicitud de las facultades Extraordinarias en materia legislativa a favor del Presidente de la República, para que éste realice las reformas legales pertinentes, sin necesidad de mediar acuerdos políticos y sobre todo con la certeza de que la responsabilidad de dichas reformas y de sus resultados tendría un solo rostro, el del presidente de la República, por quien la mayoría de los mexicanos habrá votado y en quien

⁸¹ Salinas de Gortari Carlos, Op. Cit. Pag. 69

se habrá puesto la confianza de dirigir a la nación; Evidentemente saltará a la luz la idea de que estoy proponiendo una Dictadura y de que con ello se atenta contra la democracia, sin embargo, es preciso señalar que evidentemente se trata de esa figura, pero que como bien lo señala el maestro Valadés, es una Dictadura Constitucional, pues es nuestra propia Carta Magna la que prevé y facultad al legislativo para que dadas ciertas hipótesis, mismas que ya he justificado en el cuerpo del presente capítulo, se confiera al Presidente de la República facultades extraordinarias y con estas se haga frente de manera pronta y eficaz a los problemas que acontezcan a la nación, cabe destacar que la figura de una dictadura no es del todo mal vista por los mexicanos, ello de acuerdo a lo publicado por el Latinobarómetro en octubre de 2005, al señalar que el 65% de los mexicanos no les importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si éste les resolviera los problemas económicos, siendo este dato muy importante, pues eso indica que un elevado porcentaje de mexicanos se ha percatado que nuestra democracia tiene aun deficiencias importantes que no les permiten garantizar su bienestar, apoyando con ello, la menesterosa reforma política, que es necesaria para que una vez realizada, el gobierno nacional se ostente con solidez y recupere la confianza de la sociedad.

Concluyo por señalar que dada la tasa histórica de desempleo con su consecuente índice de crecimiento de la pobreza, el alto índice delictivo, destacando los delitos graves, que lo son dado que afectan de manera importante valores fundamentales para la sociedad, así como la baja calidad educativa que nos lleva a proyectar una baja competitividad tanto a nivel nacional como internacional, los niveles de corrupción que vulneran al Estado de Derecho y la desigualdad, entre otros factores, que en conjunto han creado insatisfacción y hasta cierto punto rencor en la sociedad hacia su gobierno y representantes, es indispensable que se reforme al Estado Mexicano, pero no sólo es la reforma en si, es una acción que requiere capacidad, velocidad, visión y conjunción, queda claro que dicha reforma representa una reacción a los problemas que hemos venido arrastrando históricamente, pero de hacerse con responsabilidad, ello representará que hayamos actuado y reaccionado a las vicisitudes futuras que enfrentemos como mexicanos.

4.2 La rendición de cuentas, garantía del ejercicio leal, honesto y responsable de las facultades legislativas conferidas.

El problema que presentan las facultades extraordinarias consagradas en el numeral 29 de nuestra Constitución Política Federal, es que no existe una manera sólida de fiscalizar y sancionar, en su caso, a quien haga uso de las mismas, en este caso, el titular del Poder Ejecutivo; ello es así por que la única previsión en ese sentido es la que en la parte final segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, se hace, misma que a la letra dice:

“Artículo 131... El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

De dicho texto se aprecia que el legislador dio una mera formalidad al ejercicio de las facultades, no obstante la aprobación o no, ¿qué alcance tendría?, por lo que considero que siendo un ejercicio tan importante y delicado, debería contar con un procedimiento especial que califique y en su caso sancione las acciones asumidas.

En el caso de las facultades en materia legislativa, existirían complicaciones para determinar un buen uso, pero un análisis a las mismas desde la perspectiva de si fueron ejercidas con pericia, objetivamente y/o en provecho del Estado Mexicano, podrá arrojar un trabajo confiable al momento de ejercerlas y ¿por que no? Al momento de juzgar su ejercicio.

Lo que puede ocurrir con el ejercicio de las facultades legislativas concedidas al Ejecutivo, a través de su titular es que no exista una evaluación conciente, racional y seria de lo haga con ellas, pues al emitir leyes bajo el argumento que prevé la constitución pueden cometerse excesos que tiendan a favorecer a un grupo en particular, sin que ello tenga una finalidad patriótica o simplemente social, sino que tienda a fortalecer a cierto grupo afín al ejecutivo y con ello crear un Estado oligárquico.

No hay que olvidar que el cuerpo del artículo 29, no sólo abarca la facultad del presidente para legislar, sino que también, implica la suspensión de garantías y demás facultades que el presidente solicite y se aprueben por el Congreso.

Es posible que el uso de facultades como éstas, esté en desuso hoy en día por causas como la falta de confianza de diversa o diversas fracciones del Congreso a favor del

presidente o simplemente por no existir garantía de su buen ejercicio, tan es así que, no hay solicitudes al respecto por parte del ejecutivo aun y cuando el mismo se ha manifestado por la premura de reformas legislativas en diversos rubros, no obstante no ha recurrido a la figura que tratamos en el presente trabajo, muy probablemente por conocer de antemano que hay cierta indisposición, entre otras causas, por no estar debidamente controlada.

Por tanto lo preciso sería mantener las hipótesis a las que está supeditado el otorgamiento de las facultades extraordinarias, pero agregando un mismo patrón de fiscalización posterior a su uso, sin dejar de lado las previsiones hechas en el artículo 131 de la Constitución citadas en supralíneas.

Por tanto mi propuesta en este sentido a efecto de que el uso de las facultades referidas sea encaminado al bienestar nacional y que dicha orientación sea comprobable es que se agregue un segundo párrafo al artículo 29 Constitucional que señale:

“El Presidente de la República deberá rendir un informe concreto del uso y resultados de las facultades ejercidas, lo cual hará ante la legislatura siguiente de la cámara de diputados a la que le concedió las facultades extraordinarias, la cual podrá integrar las investigaciones necesarias, para que en caso de encontrar alguna responsabilidad por parte del titular del Ejecutivo o los servidores a su cargo, se proceda a iniciar el procedimiento que corresponda en su contra.”

Dicha adición consiste en garantizar un buen uso de las facultades.

En relación a que el informe sea rendido ante la legislatura siguiente de la cámara de diputados que le otorgó las facultades, se debe a que de esta manera el ejecutivo no contará con la certeza de quien será el jurado de sus acciones en esta materia y por ende, la evaluación será objetiva y no podrá ser influenciada por nadie.

De esta manera, es que el otorgamiento de facultades legislativas a favor del ejecutivo quedarían en un marco que implique mayor confianza y con ello se pueda hacer uso debido de este instrumento de gobierno para el caso de extrema necesidad.

Por tanto concluyo el presente trabajo justificando y considerando una alternativa y un instrumento las Facultades Extraordinarias Legislativas a favor del titular del Ejecutivo,

a efecto de enfrentar los problemas nacionales y transformar a México en una nación de progreso, en la que exista igualdad y posibilidades de crecimiento para cada mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde el inicio de la independencia de nuestra nación hasta nuestros días, hemos tenido una orientación democrática acentuada por las disputas bélicas que han finalizado con descartar a las corrientes opositoras, no obstante, no pasa desapercibido el hecho de que el Congreso de la Unión ha ido evolucionando al grado de mantener las decisiones nacionales en sus manos, sin embargo las decisiones, en muchos casos han sido tomadas en demasía tarde.

SEGUNDA.- Nuestras leyes, y aun nuestra constitución han sido modificadas en diversas ocasiones y en tan corto tiempo que ha sido imposible darle continuidad a los proyectos y menos aun sostener un rumbo que permita ocuparse al gobierno del desarrollo nacional.

TERCERA.- El presidente de la República cuenta con facultades en materia legislativa, sin embargo, éstas se encuentran limitadas a ciertos rubros y además algunas de ellas, como el reglamento, se encuentran limitadas por el contexto que la ley les otorgue, lo cual merma cualquier ámbito de eficacia que se pretenda alcanzar, hecho que desaprovecha los conocimientos y la capacidad científica y técnica con la que el Poder Ejecutivo pueda contar.

CUARTA.- El principio de división de poderes implica un proceso de transición que debe orientarse hacia la eficacia y sustento del Estado de Derecho y una vez alcanzado su máximo nivel, debe mantenerse dicha eficacia, mediante la actualización de las instituciones del gobierno

Las facultades extraordinarias en materia legislativa a favor del presidente de la República, significan el otorgamiento de facultades dictatoriales a favor de este, lo cual, dados los usos y costumbres de la política mexicana, se interpreta como un acto aberrante, contradictorio a nuestro orden constitucional, no obstante ello no es, pues contrario a lo que se piensa, muchos de los grandes hombres que protagonizaron nuestra historia, hicieron uso de las mismas, ante la extrema necesidad de orientar algún rubro nacional.

QUINTA.- La falta de acuerdos políticos ha devenido en falta de progreso, pues los proyectos que el gobierno genere para atender la problemática de la sociedad mexicana carecen de un sustento legal, no porque se actúe fuera de la ley, pero sí porque las leyes no contienen la orientación, ideológica, económica e inclusive científica que permita a los proyectos ser explotados al máximo.

SEXTA.- Ante una legislación nacional, poco eficiente a causa de su diversidad de orientaciones, el Estado Mexicano es presa fácil de sus enemigos y de las calamidades que de manera natural a la desorganización social se suscitan, ejemplo de ello esta en la hasta ahora incapacidad de combatir un rubro tan trascendente y básico para el desarrollo de la nación, como lo es la pobreza.

SEPTIMA.- La razón de ser del gobierno es la de mantener el orden constitucional, que a su vez pretende el desarrollo y sana convivencia de la población que ocupa el Estado, por ende, al hacer la revisión de las garantías individuales que contiene nuestra Carta Magna y al ser estos los derechos fundamentales del hombre, el Estado deberá garantizar estos a cada miembro de la sociedad, mediante los mecanismos que la propia Constitución prevé.

OCTAVA.- Al día de hoy, no se ha logrado garantizar de manera real y sistemática la protección de las garantías individuales de los mexicanos, llámense garantías de igualdad, de libertad o de seguridad jurídica, lo cual analizado en conjunto y con una línea histórica, nos advierte de un declive y hasta de un posible colapso social, pues mientras otras naciones se adecuan de manera veloz y eficiente a las condiciones globales, la nuestra aun lucha por organizarse a su interior, hecho que sin duda tiene varias vertientes, entre ellas la imposibilidad de competir en rubro alguno contra las naciones del primer mundo.

NOVENA.- La pluralidad de intereses que intervienen y que tienen cierta potestad en la dirección del Estado, sin que previamente haya existido una línea certera a seguir, ha originado situaciones de ingobernabilidad y por ende se ha mermado la capacidad de combatir males nacionales.

DECIMA.- Ante el incremento de las necesidades de la sociedad y la insatisfacción de las mismas, aunado al incremento de los delitos considerados como graves por el Código Federal de Procedimientos Penales, hechos que están demostrados, resulta evidente la gravedad que dichos problemas implican para el Estado Mexicano, pues ello quiere decir que se está fracasando en los cometidos que una nación independiente debe tener.

DECIMO PRIMERA.- Dada la situación grave que aqueja al país y que pone en peligro a la sociedad, es justificable la aplicación de lo preceptuado en el artículo 29 Constitucional, pues de acuerdo a ello, este es uno de los casos previstos.

DECIMO SEGUNDA.- A efecto de que se tomen medidas eficaces a corto mediano y largo plazo es preciso otorgar facultades legislativas a favor del presidente de la República, para que se legisle en los temas básicos que orienten con un mismo curso a la Nación.

DECIMO TERCERA.- El uso de las facultades extraordinarias legislativas a favor del presidente, implica la instauración de una dictadura, no obstante, se trataría de una dictadura temporal y determinada por el Congreso, a favor de una persona que se elige directamente por el pueblo y además se trataría de una previsión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no habría quebrantamiento de ningún orden.

DECIMO CUARTO.- Lo preceptuado por el 29 constitucional, carece, sin embargo de un elemento que lo haga un instrumento confiable del gobierno y que sirva a la sociedad; ello obedece a que no se cuenta con una rendición de cuentas que implique un ejercicio responsable, profesional y ético de dichas facultades, y que a su vez permita sancionar al titular del ejecutivo para el caso de que actúe de manera contraria.

BIBLIOGRAFÍA

1. Sempé Minvielle Carlos, Técnica Legislativa y Desregulación, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 2009.
2. Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Editorial Trillas, Primera Edición, México 1991.
3. Morineau Iduarte Marta e Iglesias González Román, Derecho Romano, , Editorial Oxford, Cuarta Edición, México 2000.
4. Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo Veintiuno Editores, Duodécima segunda edición, México 1994.
5. Salinas de Gortari Carlos, La Década Perdida 1995-2006 Neoliberalismo y Populismo en México, Editorial Debate, Primera Edición, México 2008.
6. Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa, Décima Tercera Edición, México 2003.
7. Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición, México 1982.
8. De Coulanges Fustel, La Ciudad Antigua, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México 2003.
9. Arriola Juan Federico, Teoría General de la Dictadura, Editorial Trillas, Segunda Edición, México 2000.
10. Orozco Linares Fernando, Porfirio Díaz y su Tiempo, Editorial Panorama, Primera Edición, México 1991.
11. Borrego Salvador, Derrota Mundial, Decimaquinta Edición, México 1965.
12. Maquiavelo Nicolás, El Príncipe, Editorial Ediciones Leyenda, Primera Edición, México 1999.
13. Krauze Enrique y Zerón Medina Fausto, Porfirio Volumen V El Poder, Editorial Clío, Primera Edición, México 1993.
14. Krauze Enrique y Zerón Medina Fausto, Porfirio Volumen VI El Derrumbe, Editorial Clío, Primera Edición, México 1993.
15. Montalvo Ortega Enrique, El Águila Bifronte, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Primera Edición, México 1995.

16. Garner Paul, Porfirio Díaz, Del Héroe Al Dictador Una Biografía Política, Editorial Planeta, Primera Edición, México 2010.
17. Roemer Andrés, Introducción al Análisis Económico del Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1995.
18. Fernández Ruiz Jorge, El Poder Legislativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2004.
19. Borrego Salvador, México Traicionado, Editorial Salvador Borrego, Segunda Edición, México 2008.
20. Calva José Luis, Agenda para el Desarrollo Volumen 5, Finanzas Públicas para el Desarrollo, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México 2007.
21. Calva José Luis, Agenda para el Desarrollo, Volumen 11, Empleo ingreso y Bienestar, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México 2007.
22. Aguilera Portales Rafael Enrique, La Democracia en el Estado Constitucional, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 2009.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano*
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822