

El Congreso de la Unión y el proceso de centralización legislativa en México *

The Congress of the Union and the legislative centralization process in Mexico

Víctor Manuel RANGEL CORTÉS*

RESUMEN: En este trabajo se analiza la distribución de la competencia legislativa que establece el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los ámbitos federal y local, y la manera en que a través de las reformas realizadas en su contenido el Congreso Federal en la actualidad, absorbe la función legislativa de los Congresos locales, por lo que se cuestiona su existencia, toda vez que su actividad se limita a únicamente adherirse a las leyes que son expedidas por el Congreso de la Unión, sin emitir pronunciamiento alguno respecto de su cultura o territorialidad, de esta manera, se desvanece su función legislativa y se viola la soberanía de las entidades federativas, legitimado por la Constitución Política mexicana

* Trabajo desarrollado como parte de las actividades de la beca posdoctoral otorgada al Dr. Víctor Manuel Rangel Cortés por el Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Dirección General de Personal Académico, en coautoría con el Dr. Raúl Contreras Bustamante, en su calidad de asesor. Agradezco cumplidamente el beneficio institucional recibido del 1o. de febrero de 2019 al 31 de enero de 2020

** Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <vrangel1982@gmail.com>. Fecha de recepción: 05/02/2021. Fecha de aprobación: 24/05/2021.

PALABRAS CLAVE: Competencia legislativa; Congreso federal; Congresos locales; centralismo; autocracia.

ABSTRACT: This paper analyzes the distribution of legislative competence established in Article 73 of the Political Constitution of the United Mexican States, at federal and local levels, and the manner in which, through the reforms carried out in its content, the Federal Congress At present, it absorbs the legislative function of local Congresses, so the existence of these, is unnecessary, since their activity is limited to only adhere to the laws that are issued by the Congress of the Union, without issuing a pronouncement some regarding its culture or territoriality, in this way, there is a fade of its legislative function and the violation of the sovereignty of the federative entities, legitimized by the Mexican Political Constitution.

KEYWORDS: Legislative competence; federal Congress; local Congress; centralism; autocracy.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo general analizar la centralización de la función legislativa del Estado mexicano en favor del Congreso de la Unión mediante un proceso de inclusión de facultades legislativas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe señalar que dicho dispositivo legal, básicamente, establece la división de competencia legislativa entre el Congreso de la Unión (nivel federal) y de las entidades federativas (nivel local).

La hipótesis que se pretende comprobar es que la división de competencias señalada en el artículo 73 constitucional es un sin-sentido toda vez que su evolución está orientada a concentrar la función legislativa del Estado mexicano en el Congreso de la Unión mediante una operación sistémica de inclusión. Al respecto, es de apuntar que en palabras de De Georgi, citado por Sánchez Sandoval, una paradoja es: [...] “dar sentido a algo que no tiene sentido y vivir ese sin-sentido”.¹

Para lograr lo anterior, se parte de la idea de que México es un Estado neoliberal cuya economía se basa la liberalización económica, el libre comercio, los mercados abiertos, la privatización, la desregulación y el aumento del sector privado en la prestación de servicios que originalmente le correspondían al Gobierno.²

En ese contexto neoliberal se toma como punto de partida el hecho de que la forma de gobierno en México es autocrática, es decir, las diversas funciones del Estado están controladas por

¹ Sánchez Sandoval, A., *Epistemologías del Poder*, México, FES Acatlán, 2012, p. 200.

² Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, A., *Seguridad Nacional y Derechos Humanos*, México, FES Acatlán, 2013, pp. 107-109; ACKERMAN, J. M., *El mito de la transición democrática*. México, Editorial Planeta Mexicana, 2015, p. 320; CÁRDENAS, J. F., *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016, pp. 1-173.

el presidente de la república. En ese tenor, se toma como base lo dicho por diversos autores como González Vidaurri:

El concepto de Estado de Derecho autocrático lo proponemos como aquel que está construido con base en una estructura de normas asistemáticas, que obedecen a la voluntad de un jefe o cacique que encarna el poder de decisión en todo el país, o en un micro-feudo de poder en México, en un momento histórico determinado.³

Autores como Fernández Ruiz⁴ o Armenta señalan que en México el presidente goza de supremacía respecto del Poder Legislativo y Judicial al ser considerado jefe de Estado.⁵ Entre otras herramientas de control, tiene la posibilidad de determinar a través de negociaciones el presupuesto que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y participa en la designación de los ministros que integran el alto Tribunal, aun cuando esto sea a través del Senado.

Ese mismo control también es ejercido al Poder Legislativo. Esto queda evidenciado con el porcentaje de reformas que dicho servidor público propone al Congreso y que son aprobadas. Según el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de

³ GONZÁLEZ, A., GORENC, K., y SÁNCHEZ, A., *Control Social en México*, DF. México, FES Acatlán-UNAM, 2004, p. 72.

⁴ Cfr. FERNÁNDEZ, J., *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa/UNAM, 2009, pp. 376-380;

⁵ Dicha supremacía implica una violación al art. 49 de la Constitución mexicana, el cual señala que 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.

Gobernación, el 79.84% de las iniciativas presentadas por el presidente Enrique Peña Nieto fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.⁶ Adicionalmente, puede presentar iniciativas preferentes, las cuales según el párrafo tercero del art. 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están sujetas a un trámite especial:⁷

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

⁶ Este dato puede ser consultado en: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3>>

⁷ En el caso del periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación 105 iniciativas (79.55%) Véase: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2>>. Por su parte, durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox se aprobaron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación un total de 124 propuestas y (74.70%) Véase: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=1>>.

Con base en lo anterior, es posible decir que en México el poder soberano es ejercido por el presidente, quien tiene bajo su control las funciones de Administración pública, del Poder Judicial y del Poder Legislativo. En este último caso el art. 73 se utiliza como un mecanismo para invadir la competencia legislativa que corresponde a las entidades federativas.

Además de los conceptos planteados con anterioridad, se utiliza como marco teórico los conceptos de la teoría de los sistemas sociales de Luhmann, así como la tesis de las paradojas del derecho de Sánchez Sandoval en su libro “Epistemologías de Poder”. También, se compara el contenido original del art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el texto vigente hasta el 10 de enero de 2018.

En el primer apartado se desarrolla el contenido del citado artículo como paradoja del derecho; posteriormente, se hace la comparación antes señalada y sus resultados. Finalmente, se exponen las conclusiones y las fuentes de consulta.

II. COMPARACIÓN DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El art. 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un conjunto de facultades, potestades y deberes que corresponden a la federación, la cual funciona como entidad receptora y distributiva de los poderes constituidos de la nación: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto se fundamenta en el art. 49 constitucional: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

A nivel federal, el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras una de diputados y una de senadores.⁸ Este poder tiene facultades ilimitadas, de acuer-

⁸ FERNÁNDEZ, J., *El Poder Legislativo*, México, Porrúa/UNAM, 2004, p. 216.

do al principio de distribución de competencia que rige entre las entidades federativas y la federación, pero que además crea una división de la capacidad normativa al establecer una distribución de poder entre los mismos.

Dicho principio lo establece el art. 124 de la misma Constitución, que refiere: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Es decir, que solo la Constitución otorga facultades a los Poderes de la Unión y de ninguna manera, lo puede hacer una Ley de menor jerarquía.

Sumado a lo anterior, la fracción XXXI del art. 73 Constitucional señala que el Congreso tiene facultad: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”, lo cual prevé la posibilidad de que el citado artículo no mencione una facultad para legislar, pero que por considerarse necesaria el Congreso pueda expedir la Ley sobre alguna materia.

En el art. 73, se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, en su contenido se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales, con ello se establece una delimitación competencial relativamente clara, para evitar márgenes de interpretación excesivamente amplios.⁹

Coincide con lo anterior Fernández Ruiz al señalar que:

[...] En México compete al Congreso de la Unión, en su carácter de órgano legislativo, la expedición de las leyes del ámbito federal aplicables en todo el territorio nacional en las materias expresamente previstas en la Constitución, según se desprende del artículo 124 de dicho ordenamiento.¹⁰

⁹ VOGEL, H. J., *El régimen federal de la Ley Fundamental*, Madrid, Pons, 1996, p. 638.

¹⁰ FERNÁNDEZ, J., *El Poder Legislativo... op. cit.*, p. 308.

De esa manera, el Congreso debe estar facultado por la Constitución para expedir leyes de aplicación a nivel federal como, por ejemplo: organizacionales, tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, de salud y, además, las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX y XXXI del art. 73.¹¹

No obstante, el problema es que el artículo en cita originalmente contenía 28 fracciones, mientras que hoy día son 31, pero la fracción XXIX se subdivide de la letra “A” a la “Z”. Lo cual hace suponer que la cantidad de cosas que se dejan los Congresos estatales con cada reforma es menor.

En la Tabla 1 se muestra la evolución del artículo 73 constitucional, en materia legislativa, a través de sus distintas reformas. Mediante esta comparación se comprueba la forma en que el Congreso de la Unión ha incluido áreas o materias que originalmente eran de los Congresos locales, tal es el caso de la materia penal, procesal penal o procesal civil para el ámbito federal y local. La primera columna contiene las facultades legislativas del texto original, la segunda muestra las vigentes y la última el año de las reformas:

¹¹ *Idem.*

Tabla 1.
 Comparativo del art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ORIGINAL	ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL VIGENTE	FECHA DE INCLUSIÓN
El Congreso tiene facultad: ... X. Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único.	... X. Hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y leyes del trabajo.	06-09-1929, 27-04-1933, 18-01-1935, 14-12-1940, 18-11-1942, 29-07-1947, 06-02-1975, 17-11-1982, 20-08-1993, 20-07-2007.
XIII. Patentes de corso; sobre presas de mar y tierra; derecho marítimo de paz y guerra.	XIII. Sobre presas de mar y tierra, y derecho marítimo de paz y guerra.	21-10-1966
XVI. Ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.	XVI. Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.	18-01-1934, 06-07-1971, 02-08-2007
XVII. Vías generales de comunicación y sobre postas y correos. Uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.	XVII. Vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.	11-06-2013
XXI. Delitos federales.	XXI. a) Las leyes generales de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. b) Delitos federales y de delincuencia organizada. c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes.	03-07-1996, 28-11-2005, 18-06-2008, 04-05-2009, 14-07-2011, 25-06-2012, 08-10-2013, 10-02-2014, 02-07-2015, 10-07-2015, 29-01-2016, 05-02-2017
XXIII. Reglamentos de la Cámaras del Congreso de la Unión.	XXIII. Seguridad Pública.	06-07-1977, 31-12-1994, 18-06-2008, 29-01-2016
XXIV. Contaduría Mayor.	XXIV. Auditoría Superior de la Federación y Sistema Nacional Anticorrupción.	30-07-1999, 27-05-2015
XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral.	XXVIII. Contabilidad gubernamental.	06-07-1977, 07-05-2008, 29-01-2016
XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.	XXIX. Para establecer contribuciones. XXIX-A. Ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal. XXIX-B. Uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales. XXIX-C. Leyes para concurrencia en materia de asentamientos humanos. XXIX-D. Planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. XXIX-E. Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico. XXIX-F. Promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología	24-10-1942, 10-02-1949, 24-10-1967, 06-02-1976, 03-02-1983, 10-08-1987, 25-10-1993, 28-06-1999, 28-07-1999, 29-09-2003, 05-04-2004, 27-09-2004, 07-04-2006, 04-12-2006, 15-08-2007, 30-04-2009, 12-10-2011, 09-08-2012, 27-12-2013, 07-02-2014, 10-02-2014, 26-05-2015, 27-05-2015, 29-01-2016, 25-07-2016, 05-02-2107

	<p>y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos.</p> <p>XXIX-G. Leyes sobre concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>XXIX-I. Protección civil.</p> <p>XXIX-J. Cultura física y deporte de forma concurrente.</p> <p>XXIX-K. Turismo de forma concurrente.</p> <p>XXIX-L. Pesca y acuicultura de forma concurrente.</p> <p>XXIX-M. Seguridad nacional.</p> <p>XXIX-N. Sociedades cooperativas.</p> <p>XXIX-N. Cultura.</p> <p>XXIX-O. Protección de datos personales en posesión de particulares.</p> <p>XXIX-P. Concurrencia en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>XXIX-Q. Iniciativa ciudadana y consultas populares.</p> <p>XXIX-R. Leyes generales de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.</p> <p>XXIX-S. Leyes generales de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales.</p> <p>XXIX-T. Ley general de los archivos de la Federación.</p> <p>XXIX-U. Leyes generales en materia electoral.</p> <p>XXIX-V. Ley general en materia de responsabilidades.</p> <p>XXIX-W. Hacienda pública.</p> <p>XXIX-X. Ley general de derechos de las víctimas.</p> <p>XXIX-Y. Ley general de mejora regulatoria.</p> <p>XXIX-Z. Ley general de justicia cívica e itinerante.</p>	
XXX. Examinar la cuenta pública.	XXX. Legislación única en materia procesal civil y familiar.	15-09-2017
XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por las Constitución a los Poderes de la Unión.	XXXI. ...	15-09-2017

Como se puede apreciar en la Tabla 1, a lo largo de las reformas por las que ha pasado el art. 73 constitucional, al Congreso de la Unión se le faculta de manera expresa y enunciativa, más no limitativa, mediante un proceso de inclusión que propicia la concentración de las funciones legislativas de todos los niveles de Gobierno.

Así, el Congreso de la Unión no solo legisla para la federación, sino que también para las entidades federativas.

Lo anterior, según la Tabla 1, sucede mediante un proceso de inclusión que puede ser analizado desde el punto de vista de Luhmann, para quien, a la Constitución, como una norma jurídica, le corresponde un código binario: “Al sistema jurídico pertenece sólo la comunicación coordinada por códigos, sólo aquella comunicación que afirme la asignación de los valores conforme a derecho/no conforme a derecho”.¹²

Así, al hablar de la función legislativa del Estado, se tiene que hablar de un código en el que se asignen valores a lo que sí es competencia de la federación y aquello que no lo es. Entonces, el código de comunicación con el que la Constitución pretende operar es el siguiente: *Competencia federal/No competencia federal*.

Dentro de la “Competencia federal” se encuentran aquellas materias que corresponden al Congreso de la Unión. En la parte de la “No competencia federal” se encuentra, por exclusión, aquello que queda para las entidades federativas. Como se explica en la Tabla 2, cuando el Congreso de la Unión quiere asumir la facultad legislativa en cierta materia, le basta reformar el art. 73 para hacer un cambio en el código binario:

¹² LUHMANN, N., *El derecho de la sociedad*, México, Universidad Iberoamericana/Anthropos, 2005, p. 123.

Tabla 2.

Función del código binario del art. 73.

Código binario	Competencia federal	No competencia federal
Competencia antes de la reforma		Materia procesal civil
Competencia posterior a la reforma	Materia procesal civil (solo se cambia de lugar)	

Fuente: elaboración propia

De esta forma el contenido del art. 73 se traduce en meras expectativas sobre la existencia y aplicación de división de competencias entre el ámbito federal y de las entidades federativas. Cómo puede verse en la Tabla 1, cuando el Congreso de la Unión de la mano del presidente de la república quiere asumir una facultad legislativa simplemente la cambia de posición dentro del código. De la “no competencia federal” la pasan a “competencia federal”.

Si el art. 73 constitucional determina las materias legislativas que han sido seleccionadas como parte de lo que es competencia federal, entonces las entidades federativas tendrían que gozar de autonomía para crear sus propias normas, solo bajo los principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan de la Constitución federal en tanto norma fundante y pacto federal.¹³

¹³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las Constituciones federal y locales. Estas últimas, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de la federal, con ello la soberanía de la federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los Estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el pacto federal. Conflicto constitucional 7/27 (incidente de incompetencia). Suscitado entre la Federa-

El artículo 121, fracción I, constitucional señala que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

De modo que el ámbito federal es una diferencia respecto del local, formando dos subsistemas que se encuentran subordinados sólo a las operaciones del sistema constitucional federal.

Por ese motivo, cada Estado de la república cuenta con una Constitución y con sus legislaciones secundarias. En el ámbito civil, por ejemplo, hoy día se encuentran vigentes un total de 33 Códigos Civiles y uno más a nivel federal. Por otro lado, en cuanto al sistema de justicia, cada Estado cuenta con sus propios tribunales para resolver los asuntos que son de su competencia.

No obstante, la diferenciación que el federalismo supone es sólo una ficción o una paradoja debido a que la propia Constitución es utilizada como una herramienta para legitimar la interpenetración de competencias de las entidades federativas.

Esto quiere decir que el sistema federal mediante la incorporación de facultades legislativas de competencia de las entidades federativas, interpenetra la competencia de cada Estado. De tal manera que, puede suponerse que los Congresos locales se reducen a adherirse a la actividad legislativa federal, sin realizar ningún análisis detallado, ni aportación alguna a los proyectos que el Congreso de la Unión aprueba.

Incluso al momento de armonizar las normas locales, toman el modelo exacto de las leyes generales emitidas por el Congreso General, sin pronunciar aportación alguna dentro de su aspecto cultural ni territorial; por lo que podría resultar cuestionable si la existencia de los Congresos locales en realidad es funcional en materia legislativa.

ción y los Poderes Públicos de Guanajuato. 19 de noviembre de 1927. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Leopoldo Estrada y Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente. No. Registro: 279,405, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XXXI, Página: 1495.

Por lo tanto, la división de competencias señalada en el art. 73 se encuentra diluida toda vez que su evolución está orientada a concentrar la función legislativa del Estado mexicano en el Congreso de la Unión mediante una operación sistémica de inclusión. Tal y como puede apreciarse en la Tabla 1, lo anterior se logra con base en dos operaciones que serán explicadas en el siguiente apartado:

- a) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales, y
- b) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes nacionales.

III. CONCENTRACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A PARTIR DE LAS LEYES GENERALES

Las leyes generales son un sistema de discursos que mediante su ciclo autorreproductivo interpenetran la competencia legislativa estatal para obligar a los Congresos de las entidades federativas a legislar en determinadas materias.

Normalmente, una ley general es identificada como aquella que regula determinadas facultades concurrentes, es decir, que corresponden al Gobierno federal y a las entidades federativas. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que las leyes generales son aquellas que inciden en el ámbito de las entidades federativas.¹⁴ Dicha incidencia lo que en realidad implica es la imposición de un sistema jurídico dado por los poderes federales.

Lo anterior quiere decir que, mediante la ley general, el Congreso de la Unión impone su ideología, la cual debe ser replicada por las leyes estatales. Por ello las entidades federativas no pueden determinar de qué manera deben actuar sus propias instituciones. Eso se logra mediante un artículo transitorio como el siguiente

¹⁴ Dicho criterio ha quedado sustentado en la tesis: 172739, Instancia: Pleno, Materia(s): Constitucional, Tesis Aislada, Novena Época, Abril de 2007, Tesis: P. VII/2007, p. 5.

de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos: “Décimo. - Los Congresos de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en la materia y las leyes específicas, con el fin de armonizar en lo conducente a la presente Ley”.

Estas disposiciones son entendidas como la obligación de las entidades de replicar la ley general en el ámbito de su competencia. Así, queda clara la intención del art. 133 constitucional que determina a estas leyes generales mayor jerarquía que las leyes expedidas por los Congresos estatales.¹⁵

Tal situación, con base en Luhmann,¹⁶ marca el inicio de un ciclo autorreproductivo que determina la creación de otras legislaciones de aplicación en las entidades federativas que cumplen con las reglas o parámetros impuestos por la ley general, de una forma similar a lo que sucede con la Constitución federal. Esto se hace visible con los artículos transitorios que obligan a las entidades federativas a armonizar su legislación tomando como referente a la ley general.¹⁷ Tal y como ocurre en el artículo octavo transito-

¹⁵ Otros ejemplos de legislaciones que contienen ese artículo transitorio en el decreto original son: 1. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. Décimo Segundo transitorio); 2. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. Tercero transitorio); 3. Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista (art. Tercero transitorio). 4. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (art. Noveno transitorio); 5. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (art. Segundo transitorio).

¹⁶ Cfr. LUHMANN, N., *op. cit.*

¹⁷ Ese proceso de centralización normativa se ha complicado toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en casos como

rio, de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en donde advierte:¹⁸ “Artículo Octavo. - En un marco de coordinación, las Legislaturas de los Estados, promoverán las reformas necesarias en la Legislación Local, previstas en las fracciones II y XX del artículo 49, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley”.

Esta disposición, insta a los congresos estatales a legislar en la materia; sin embargo, la función de las legislaturas estatales se ha reducido a copiar el contenido de la ley general y aplicarla en su espacio territorial, tal como acontece en el caso de la Ley de

trata de persona y secuestro, la parte relativa a delitos es de aplicación directa para las autoridades locales, mientras que lo referente a otro tipo de cuestiones como las de política pública las entidades federativas sí deben replicar el contenido de la Ley General. Este problema merece ser analizado en otra investigación: Véase la jurisprudencia: “Delitos graves en el estado de colima. el artículo 10 del Código Penal para esa entidad que los prevé en materia de trata de personas y de secuestro, en su texto derivado del decreto no. 598, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión (legislación vigente hasta el 22 de septiembre de 2012)”;

Época: Décima Época; Registro: 2006148; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 25/2014 (10a.); Página: 405.

También puede verificarse la siguiente jurisprudencia: “Secuestro. las autoridades del fuero común están autorizadas válidamente para aplicar la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en esa materia.”

Época: Décima Época; Registro: 2006812; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, Junio de 2014, Tomo II; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: PC.II. J/4 P (10a.); Página: 1324.

¹⁸ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 1 de febrero de 2007, puede consultarse en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007>.

Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia del Estado de México.¹⁹

Gracias a ello, las leyes generales imponen la reproducción de un sistema jurídico que corresponde a las pretensiones, reglas, valores y principios que son voluntad de los Poderes federales, en especial, como se mencionó en la introducción de este artículo, del presidente de la república como sujeto soberano autócrata.

De aquí se desprende que a través de las leyes generales centralizan la función legislativa en el Congreso de la Unión y se excluye a los Congresos locales. En la Tabla 3 se hace un resumen de los principios que caracterizan a las leyes generales:²⁰

¹⁹ Ley publicada en la Gaceta de Gobierno, el 25 de marzo de 2009, disponible en: <<http://dgprs.edomex.gob.mx/sites/dgprs.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Juridico/Ley%20Mujeres%20Libre%20de%20Violencia.pdf>>.

²⁰ Autor 1., “La Constitución, la seguridad pública en México y las leyes generales” en G. L. García García, D. D. López Medrano, y F. Botello Romo, *Investigación aplicada en Derecho: Nuevos paradigmas*, México, FES Acatlán-UNAM, 2017, pp. 453-498.

Tabla 3.

Principios de las leyes generales.

Principio	Conceptualización
Principio de normas fundamentales	Permiten al poder autocrático la regulación total de la vida del Estado mexicano; asimismo, se convierten en la ley fundamental toda vez que el resto de las leyes y normas estatales deben estar referidas a ellas.
Principio de control judicial	Gracias al principio de ser fundamentales, tienen la propiedad de permitirle al presidente de la República controlar la actividad de los Poderes Judiciales.
Principio de rigidez	En tanto normas fundamentales, imponen las ideologías del presidente de la república de forma permanente en el tiempo para controlar las funciones que corresponden a los poderes locales.
Principio de control orgánico	Otorgan al presidente la posibilidad de determinar la organización y operación de programas, métodos y procedimientos de las instituciones de seguridad pública federal y de las entidades federativas.
Principio de control económico	Crean un sistema de subordinación financiera en donde la asignación de recursos depende del intercambio de favores para que el Ejecutivo federal otorgue una ampliación presupuestal.

Fuente: elaboración propia

En consecuencia, aunque la Constitución debe prever un ámbito efectivo de participación de las autoridades locales, a nivel práctico las entidades federativas no cumplen con la ejecución de

esta participación y dejan en manos de un solo nivel de Gobierno el aspecto normativo; lo cual, bajo el estudio de los supuestos en los que ocurran, generaría la anulación de la intervención de las entidades federativas en la participación normativa, pues entonces la función propiamente legislativa de los Congresos locales, lejos de integrarse a la del Congreso federal para lograr un equilibrio, se excluye de lo que establece el texto constitucional.

Así, la función de las entidades federativas se reduce a un papel testimonial en los distintos procesos legislativos que realiza el Congreso de la Unión, sin debatir ni analizar los textos aprobados por el Congreso de la Unión.

En consecuencia, la división de competencias señalada en el artículo 73 solo existe en discurso del derecho toda vez que, gracias a la inclusión de la facultad para expedir leyes generales, el Congreso de la Unión concentra la función legislativa del Estado mexicano a nivel federal y local.

IV. FACULTAD PARA EXPEDIR LEYES NACIONALES

Conforme a la Tabla 1, además de las leyes generales, ahora se han agregado las llamadas legislaciones nacionales que son creadas por el Congreso de la Unión y que son de aplicación directa en el ámbito de competencia de las entidades federativas. Esto quiere decir que mientras una ley general, en ciertas circunstancias, debe ser replicada por el Congreso estatal, la ley nacional no requiere ese proceso, sino que tiene efectos de forma directa.²¹

²¹ Véase la siguiente Jurisprudencia: “Jueces especializados en el sistema penal acusatorio. son competentes para conocer de los procesos penales iniciados a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, con independencia de que por cualquier circunstancia hayan iniciado conforme a las reglas del sistema tradicional.” Época: Décima Época; Registro: 2015398; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente:

Bajo esa perspectiva se ha facultado al Congreso de la Unión para legislar en las siguientes materias:

1. Código Nacional de Procedimientos Penales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.
2. Ley Nacional de Ejecución Penal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2014.
3. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014.
4. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2014.
5. Legislación procesal civil y familiar nacional. Pendiente de publicarse.

Así el Código Nacional de Procedimientos Penales señala lo siguiente:

Artículo 1o. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La Ley Nacional de Ejecución Penal dispone lo siguiente:

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 47, octubre de 2017, Tomo III; Materia(s): Penal; Tesis: PC.I.P. J/35 P (10a.); Página: 1628

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley.

Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.

En lo conducente y para la aplicación de esta Ley deben atenderse también los estándares internacionales.

Igualmente, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:

Artículo 2. Ámbito de competencia

Esta Ley será aplicable para los hechos delictivos que sean competencia de los órdenes federal y local en el marco de los principios y derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La competencia de las Instituciones especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal dependientes de las Procuradurías o Fiscalías y de los Poderes Judiciales de la Federación o de las entidades federativas, según corresponda, se determinará de conformidad con lo dispuesto por la legislación procedimental penal y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes:

Artículo 1. Ámbito de aplicación

Esta Ley es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana. Se aplicará a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, y que sean competencia de la Federación o de las entidades federativas, en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En ningún caso, una persona mayor de edad podrá ser juzgada en el sistema de justicia para adultos, por la atribución de un hecho que la ley señale como delito por las leyes penales, probablemente cometido cuando era adolescente.

Como se ha mencionado, hasta antes de dichas reformas eran los Congresos de las entidades federativas a quienes correspondía legislar en las materias señaladas. En esta forma se viola el art. 40 constitucional que establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por lo tanto, la división de competencias señalada en el artículo 73 es un sin-sentido toda vez que gracias a la inclusión de facultades de expedir leyes nacionales concentra la función legislativa del Estado mexicano en el Congreso de la Unión.

V. ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL COMO PARADOJA DEL DERECHO

Se ha señalado que la división de competencias y facultades que establece el art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un sin-sentido toda vez que su evolución está

orientada a concentrar la función legislativa en el Congreso de la Unión.

Ya en la introducción de este artículo se había señalado que, De Georgi, citado por Sánchez Sandoval,²² señala que una paradoja es “dar sentido a algo que no tiene sentido y vivir ese sin-sentido”.

El sistema político mexicano piensa que cada problemática social que surge puede ser corregida mediante la creación de una nueva ley o la reforma a una ya existente. Así, por ejemplo, una de las áreas del derecho mexicano que más se ha desarrollado en los últimos 15 años es la penal, utilizada como forma de combate al crimen organizado.²³

Igualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada en múltiples ocasiones para con ello generar en la consciencia de la sociedad un sentimiento de avance y de solución a diversos problemas.²⁴ De tal forma que, si hoy se tiene un problema de inseguridad, entonces se expide una ley para generar la expectativa de que ya no la habrá.

²² Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, A., *Epistemologías del Poder*, México, FES Acatlán, 2012, p. 200.

²³ Durante el sexenio de Felipe Calderón se aprobaron y entraron en vigor, por lo menos, las siguientes legislaciones: 1) Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público; 2) Ley de Seguridad Nacional, Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; 3) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4) Ley de la Policía Federal; 5) Ley Federal de Extinción de Dominio; 6) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 7) Ley General para el Combate y la Prevención del Delito de Secuestro. Además, se reforma la Constitución a efecto de promover el sistema acusatorio.

²⁴ De acuerdo con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al 08 de enero de 2018, ha sido reformada un total de 706 ocasiones, de las cuales 693 corresponden a los artículos del 1º al 136. Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm>.

Justamente, el art. 73, a pesar del principio de rigidez, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha reformado en múltiples ocasiones para aumentar las facultades legislativas del Congreso de la Unión a nivel federal y en detrimento de la función legislativa de las entidades federativas.²⁵

En esta forma, el citado artículo constitucional es parte del lenguaje de un sistema cuya existencia se encuentra determinada por otros sistemas. En particular, el sistema político, generador de poder, interpenetra a la Constitución y la construye para legitimar sus propios intereses.²⁶ Por lo tanto, el derecho, en tanto comunicación, dice y hace lo que la política le impone en un proceso recursivo.²⁷

Sánchez Sandoval propone una serie de paradojas que caracterizan al sistema del derecho, de las cuales, para efectos del presente trabajo, al art. 73 de la Constitución mexicana se aplican las siguientes:

- a) El derecho no se controla a sí mismo. El sistema jurídico está penetrado por otros sistemas ajenos como el político, el económico, el religioso u otros sistemas de intereses. (2012: 201)
- b) El poder y el derecho entran en una “recursividad” que los implica a los dos. (2012: 205)

²⁵ El art. 135 de la Constitución mexicana señala que para ser reformada o adicionada se requiere la aprobación del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

²⁶ Para Luhmann, el concepto de interpenetración indica una contribución recíproca entre los diversos sistemas que influye en la constitución de los mismos, la cual produce intersección. Cfr. LUHMANN, N., *op. cit.*, p. 173.

²⁷ Cfr. SÁNCHEZ SANDOVAL, A., *Epistemologías del Poder... op. cit.*, pp. 95-199.

VI. PARADOJA 1: EL ART. 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEPENDIENDO DE LOS INTERESES DEL SISTEMA POLÍTICO

La división de competencias que establece el art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un método de concentración de poder mediante la inclusión de facultades legislativas en el Congreso de la Unión que depende de los intereses del sistema político:

3. El derecho no se controla a sí mismo. El sistema jurídico está penetrado por otros sistemas ajenos como el político, el económico, el religioso u otros sistemas de intereses. Por ello, si no puede controlarse hacia dentro menos puede hacerlo hacia afuera. En consecuencia el derecho no es un sistema que controla la desviación o el delito, sino una estructura selectiva dentro de la cual, se hace posible la desviación, el delito y la pena.²⁸

Como ya se había mencionado, el art. 73 constitucional depende de las circunstancias e intereses políticos. Así, por ejemplo, para combatir al crimen organizado, las autoridades mexicanas optaron por inflar la legislación penal y la concentración de dicha función. Hoy día, es facultad del Congreso de la Unión legislar tanto a nivel federal como de las entidades federativas en materias como el secuestro o el procedimiento penal.²⁹

²⁸ *Ibidem*, p. 201.

²⁹ Véase la Tabla 1 respecto de la fracción XXI del art. 73 constitucional en la que se faculta al Congreso de la Unión a legislar en diversas áreas del derecho penal, entre ellas: trata de personas, secuestro, desaparición forzada, delitos electorales, legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Algo que ilustra lo anterior son los diversos casos de violaciones a los derechos humanos. Basta recordar casos como Ayotzina-pa, Tlatlaya o Nochixtlan. Igualmente, los constantes asesinatos de periodistas. De acuerdo con el informe 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos humanos, en México, gracias a la inseguridad pública y a la militarización, se cometen:

En este contexto, continúan siendo de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.³⁰

Ante esa problemática, la respuesta del Gobierno mexicano fue la reforma al art. 73 para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de desapariciones forzadas y tortura.³¹

En este caso, hay que resaltar que en gran medida el propio presidente de la república expone como logro de Gobierno la expedición de ciertas leyes.³² De esa manera, se legitima el hecho de que el sistema político ha determinado un problema y ha genera-

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, 2015, pp. 231-241. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>>.

³¹ La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas quedó vigente a partir del 16 de enero de 2018.

³² Cabe destacar que el presidente de México considera un logro la presentación de iniciativas legislativa. En su discurso con motivo del 5º Informe de Gobierno señaló: “También estamos sentando bases sólidas para hacer frente a violaciones graves a los Derechos Humanos, que son las que más lastiman a la sociedad.

do la respuesta que lo soluciona, aunque eso es falso porque solo es expectativa.³³

En cuanto al caso concreto del Congreso de la Unión, de acuerdo con el estudio desarrollado por Kerevel³⁴, tanto senadores como diputados actúan bajo la determinación de obtener posiciones políticas dentro de la Administración pública federal o estatal o dentro de los propios partidos políticos. Esto implica que los legisladores ejercen su función bajo la premisa de satisfacer las necesidades de actores políticos como el presidente de la república, Gobiernos estatales y colegas de partido.

Por eso, desde el Ejecutivo se presentaron dos iniciativas muy importantes: una, en materia de combate a la tortura —que ya fue publicada en el Diario Oficial de la Federación— y la otra, contra la Desaparición de Personas que, espero, sea aprobada en este periodo de sesiones.” Consultado en: <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-su-quinto-informe-de-gobierno?idiom=es>>.

³³ De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a octubre de 2017 a nivel nacional se han denunciado un total de 1,515,074 robos; 159,006 lesiones; 33,979 homicidios (20,878 son dolosos); 196,831 delitos patrimoniales; 951 secuestros; 10,924 violaciones, todos ellos a nivel de fuero local. Mientras tanto, a nivel federal se han denunciado 79,862 delitos. Lo anterior a pesar de toda la legislación penal expedida desde 2006 a la fecha. Véase: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fuero_federal/estadisticas%20fuero%20federal/FueroFEDERAL102017.pdf. Adicionalmente, según el estudio de Saldaña y Payan el problema del crimen organizado se ha hecho más complejo toda vez que en 1982 existían solo el cártel de Guadalajara, el del Golfo y el de Oaxaca. Para 2015 a la fecha existe, por lo menos, 12 bandas en operación.

³⁴ KEREVEL, Y. P., “(Sub) national Principals, Legislative Agents: Patronage and Political Careers in Mexico”, *Comparative Political Studies*, vol. 48, núm. 8, 2015, pp.1020-1050.

Por eso, la inclusión de facultades legislativas en favor del Congreso de la Unión mediante el art. 73 de la Constitución está determinada por las circunstancias e intereses políticos.

VII. PARADOJA 2: EL ART. 73 CONSTITUCIONAL LEGITIMA EL SISTEMA AUTOCRÁTICO EN MÉXICO

El art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concentra la función legislativa de todos los niveles de Gobierno en el Congreso de la Unión y como en México la forma de gobierno es autocrática, entonces se legitima la centralización de dicha función en el presidente de la república.³⁵

Para Sánchez Sandoval el Derecho y la Política se encuentran inmersos en una relación recursiva que sirve para que una construya al otro y viceversa:

9. El poder y el derecho entran en una “recursividad” que los implica a los dos. El poder inventa la ideología-derecho que le sirve para su legitimación y su reproducción. El poder produce derecho, tanto cuanto el derecho re-produce poder, en una interacción recursiva que los conjunta en el derecho a castigar.³⁶

Como se mencionó en la introducción de este documento, en México el poder político se encuentra dominado por el presidente de la república. Este actor tiene la posibilidad de controlar la función del Poder Judicial mediante la facultad otorgada por el art. 89, fracción XVIII constitucional, de proponer a los candidatos

³⁵ Para autores como Béjar Algazi México vivió un proceso de descentralización legislativa, sobre todo durante los periodos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. BÉJAR, A. L. “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, 2012, pp. 619-647.

³⁶ SÁNCHEZ SANDOVAL, A., *Epistemologías del Poder... op. cit.*, p. 205.

a ocupar el puesto de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como influir en el salario que reciben mediante el Presupuesto de Egresos de la Nación, facultad estipulada en el artículo 74, fracción IV, constitucional.

En el ámbito de la función legislativa el presidente de la república, además de la facultad constitucional de presentar iniciativas, puede determinar los trabajos del Congreso de la Unión, mediante la figura de la iniciativa preferente, prevista en el párrafo tercero del art. 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el camino de las negociaciones políticas como el “Pacto por México”.³⁷ Esta negociación política agilizó la aprobación de reformas estructurales en materias educativa, financiera, fiscal, telecomunicaciones, energética y política.³⁸

Según el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, el 79.84% de las iniciativas presentadas por el presidente Enrique Peña Nieto fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.³⁹

Bajo esa perspectiva, problemáticas como la de seguridad pública que vive el país ha servido como justificación para que el presidente pretenda que, a través de la concentración de la función legislativa en el Congreso de la Unión, se le otorgue la posibilidad

³⁷ El pacto por México consistió en: “Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones ocurrieron de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos reunidos”. Véase: <http://pactopormexico.org/como/>

³⁸ Cfr. BARRIENTOS DEL MONTE, F., y AÑORVE AÑORVE, D., “México 2013: acuerdos, reformas y descontento”, *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 34, núm. 1, 2014, pp. 225-247.

³⁹ Este dato puede ser consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3>.

de invadir, de forma legal y legítima, el ámbito de competencia de las entidades federativas.⁴⁰

Esta operación se concreta mediante un proceso de inclusión de facultades exclusivas para el Congreso de la Unión con reformas al art. 73 constitucional.

Además, esto se ve reflejado en todos los cambios que dicha norma ha sufrido, un total de 79 reformas desde 1917 hasta enero de 2018.⁴¹ Como se puede ver en la Tabla 1, solo la fracción XXIX ya recorrió el alfabeto completo: de la XXIX-A a la XXIX-Z. Todo lo anterior para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes generales en una amplia gama de materias. Nada más desde el 2006, con el inicio de la guerra contra el crimen organizado, dicho artículo se ha reformado en 29 ocasiones.⁴²

Entonces, el principio de federalismo y división de competencias se encuentra diluido y su existencia radica solo en la artificialidad del discurso constitucional y político.

Por lo tanto, el art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos poco a poco concentra la función legislativa de todos los niveles de Gobierno en el Congreso de la Unión y como en México la forma de gobierno es autocrática, entonces se legitima la centralización de dicha función en el presidente de la república.

⁴⁰ Al respecto, Bovero señala que: “en la forma de gobierno presidencialista, se tiene a rebajar el poder del parlamento al mero papel de un contrapoder, más o menos eficaz dependiendo de los equilibrios constitucionales”. BOVERO, M., *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*. Madrid, Trotta, 2012, pp. 39-40.

⁴¹ Véase Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/cpeum_art.htm>.

⁴² Puede consultarse en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/tercero.html>.

VIII. COMENTARIO FINAL

El análisis elaborado ha permitido comprobar la hipótesis de que la división de competencias señalada en el artículo 73 constitucional es un sin-sentido toda vez que su evolución está orientada a concentrar la función legislativa del Estado mexicano en el Congreso de la Unión mediante una operación sistémica de inclusión.

De esta manera es posible prever que la función legislativa del Estado mexicano seguirá concentrándose en el Congreso de la Unión. Es posible afirmar que la división de competencias entre el ámbito federal y local se encuentra diluida por el proceso de inclusión que vive el art. 73 constitucional.

Dicha disolución implica que el régimen federal solo exista de forma cognitiva en la conciencia de los actores políticos porque se viola el art. 49 constitucional, ya que las entidades federativas no son soberanas para crear su régimen legal interior. Por ello, se vive en un sin-sentido o mundo paralelo, inventado por la subjetividad del derecho y la política.

IX. CONCLUSIONES

Primera. El análisis elaborado ha permitido comprobar la siguiente hipótesis: La división de competencias señalada en el artículo 73 constitucional es una paradoja o un sin-sentido toda vez que su evolución está orientada a concentrar la función legislativa del ámbito federal y local en el Congreso de la Unión mediante una operación sistémica de inclusión de facultades

Segunda. La división de competencias señalada en el art. 73 se encuentra diluida, toda vez que su evolución está orientada a concentrar la función legislativa del Estado mexicano en el Congreso de la Unión mediante una operación sistémica de inclusión. Tal y como puede apreciarse en la Tabla 1, lo anterior se logra con base en dos operaciones:

- a) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales, y

- b) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes nacionales.

Tercera. Paradoja 1: La división de competencias que establece el art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un método de concentración de poder mediante la inclusión de facultades legislativas en el Congreso de la Unión que depende de los intereses del sistema político.

Cuarta. Paradoja 2: El art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concentra la función legislativa de todos los niveles de Gobierno en el Congreso de la Unión y como en México la forma de gobierno es autocrática, entonces se legitima la centralización de dicha función en el presidente de la república.

Quinta. Se viola el art. 49 constitucional ya que las entidades federativas no son soberanas para crear su régimen legal interior, quien lo crea es el Congreso de la Unión. Por ello, se vive en un sin-sentido o mundo paralelo inventado por la subjetividad del derecho y la política.