

CONGRESO REDIPAL

Virtual III

Enero-noviembre 2010

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

Dr. Jorge González Chávez
Director del SIA

Lic. Víctor David Pitalúa Torres
Administrador de la REDIPAL

Coordinadores

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Tel./Fax 0155 5036 0000, Ext. 67032, 67034
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

CÁMARA DE DIPUTADOS LXI LEGISLATURA
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Aarón Irizar López
Presidente

Dip. Ricardo Sánchez Gálvez
Secretario

Dip. Carlos Torres Piña
Secretario

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

SECRETARÍA GENERAL
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
Lic. Emilio Suárez Licona
Secretario



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS
Dr. Francisco Luna Kan
Director General

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
Dr. Jorge González Chávez
Director

Lic. Víctor David Pitalúa Torres
Administrador de la REDIPAL

Congreso REDIPAL (Virtual III)

INDICE

	PAG.
Presentación por el Equipo Administrador de la REDIPAL	
Convocatoria	
Comentario General al Congreso. Alfredo Sainez.	9
Comentario General al Congreso. Martha Franco Espejel.	11
Comentario General a las Ponencias. Rubén Esaúd	13
“A 100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Y LA ACTUAL MILITARIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO”. CRVIII-01-10.	23
Mtro. Carlos Benito Lara Romero. Enero 2010.	
Comentarios (2)	33
“LAS LEYES DE REFORMA. BALUARTE DE INDEPENDENCIA Y REVOLUCIÓN”. CRVIII-02-10	39
José Ramón González Chávez. Enero 2010.	
“PROTECCIÓN DEL EMPLEO”. CRVIII-03-10	
Mtro. Rubén Esaúd Ocampo. Enero 2010.	47
Comentario (1)	61
“GALA 2010”. CRVIII-04-10	63
Lic. Ilse Daniela Reza Rodríguez, Lic. Sergio Gaytán Luján. Febrero 2010.	
“RELIGIÓN Y POLÍTICA. SACERDOTES EN LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO”. CRVIII-05-10.	81
Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal. (Q.E.P.D.). Marzo 2010.	
Comentarios (2)	117
“D. JOSÉ JOAQUÍN DEL MORAL Y SARABIA “EL PRIMER DIPUTADO MEXICANO (député du Mexique)”. CRVIII-06-10	121
Dr. Jorge Chaires Zaragoza. Marzo 2010.	
Comentario (1)	135
“EL BICENTENARIO, FESTEJO O CONMEMORACIÓN LUCTUOSA”. CRVIII-07-10	
D. en C. Martha Franco Espejel. Marzo 2010.	137
“LA NUEVA GOBERNABILIDAD EN EL CONGRESO DE GUERRERO”. CRVIII-08-10	
Marcial Rodríguez Saldaña. Marzo 2010.	147
“150 AÑOS DE LAS LEYES DE REFORMA: ENTRE LA INDEPENDENCIA Y LA REVOLUCIÓN”. CRVIII-09-10.	159
José Ramón González Chávez. Marzo 2010.	

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES COMENTADA”. CRVIII-10-10.	167
Dr. Lorenzo Rodríguez Gallardo. Marzo 2010.	
“LA REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA DE 1810 Y LA REVOLUCIÓN DE 1910. ASPECTOS GENERALES”. CRVIII-11-10.	187
Roberto Rosales Suasti. Abril 2010.	
“SAN JUAN DEL GRIJALVA DE PUEBLO A CIUDAD RURAL SUSTENTABLE”. CRVIII-12-10.	205
Lic. Olga Mabel López Pérez. Abril 2010.	
Comentario (1).	217
“RECORRIDO HISTÓRICO POR EL PROCESO DE FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO”. CRVIII-13-10.	219
Laura Valencia Escamilla. Mayo 2010.	
Comentario (1).	253
“CONGRESO Y DISEÑO DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO”. (Primera de dos partes). CRVIII-14-10.	255
José Luis Chávez García. Junio 2010.	
Comentario (1).	283
“CONGRESO Y DISEÑO DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO”. (Segunda Parte). CRVIII-15-10.	287
José Luis Chávez García. Junio 2010.	
Comentario (1).	307
“LAS CONSTITUCIONES LOCALES A 186 AÑOS DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA”. CRVIII-16-10.	311
David Cienfuegos Salgado. Junio 2010.	
Comentario (1).	325
“EL PODER LEGISLATIVO RUMBO AL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA Y CENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN”. CRVIII-17-10.	327
Mtro. Alfredo Sainez Araiza. Junio 2010.	
“UN PROYECTO EDUCATIVO EN YUCATÁN: LA REPÚBLICA ESCOLAR DE SALVADOR ALVARADO”. CRVIII-18-10.	345
David Cienfuegos Salgado. Junio 2010.	
“PATERNIDAD RESPONSABLE PARA ESTE, NUESTRO SIGLO XXI”. CRVIII-19-10	355
Lic. María Paz Richard Muñoz. Junio 2010.	
“EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”. CRVIII-20-10	369
Miriam Gutiérrez Sánchez. Junio 2010.	
Comentario (1).	397

“GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN: UNA APUESTA POR EL CIUDADANO Y LA SOCIEDAD”. CRVIII-21-10. 399
FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS. Junio 2010

Comentario (1). 423

“LA TERCERA RAÍZ DEL MESTIZAJE Y ALGUNAS REBELIONES QUE ANTECEDIERON AL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA EN MÉXICO. YANGA, PRIMER PUEBLO LIBRE DE AMÉRICA”. CRVIII-22-10. 427
Víctor David Pitalúa Torres. Junio 2010

Comentarios (2). 459

SERIE ESPECIAL

“LA OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN COLOMBIA. REFERENTE INTERNACIONAL, MÉXICO”. CRVIII-ESP-01-10. 465
J. Jesús Ricardo Santos Hernández. Enero 2010.

“ANÁLISIS INTROSPECTIVO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. ESTUDIO DE CASO: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO”. CRVIII-ESP-02-10. 503
Mtra. Bárbara Leonor Cabrera Pantoja. Enero 2010.

“IMPLICACIONES PENALES ACTUALES POR DAÑO AL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE INTERVENCIONES ANTRÓPICAS EN COLOMBIA: RESULTADO DE DOSCIENTOS AÑOS DE EVOLUCIÓN LEGISLATIVA”. CRVIII-ESP-03-10. 515
María Margarita Tirado Álvarez. Mayo 2010.

Comentario (1). 531

“LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO Y SU IMPORTANCIA EN EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA”. CRVIII-ESP-04-10 533
Julio Armando Rodríguez Ortega. Junio 2010.

Comentario (1). 553

“CATÁLOGO LEGISLATIVO 2009”. CRVIII-ESP-05-10. 557
Dr. Lorenzo Rodríguez Gallardo, *et al.* Marzo 2010.

Comentario (1). 573

“ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES”. CRVIII-ESP-06-10 575
Lic. Lizeth Santoyo Valenzuela, Lic. René Merla Rodríguez y Dr. Lorenzo Rodríguez Gallardo. Mayo 2010.



COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Centro de Documentación Información y Análisis
Servicios de Investigación y Análisis



CONGRESO REDIPAL (Virtual III)
RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA
(2010)

CALENDARIO MODIFICADO:

1. Recepción de Ponencias (Enero-junio 2010)
2. Publicación de resúmenes (abstracts) de las ponencias (Enero-julio 2010)
3. Publicación de ponencias (Agosto 2010)
4. Recepción de comentarios (Septiembre-octubre 2010)
5. Publicación de conclusiones (Noviembre 2010)

PARTICIPANTES

Podrán participar todos los miembros de REDIPAL

TEMAS

Tema rector

- 1. Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana**
 - a) Efectos (jurídico, económico o social) en el ámbito local y/o federal de los movimientos de la
 - i) Independencia y
 - ii) Revolución.
 - b) Propuestas a futuro.

Tema permanente

2. Origen, desarrollo y experiencias de personas, órganos e instituciones en la realización de las actividades destinadas a los servicios de Información, Investigación y Análisis en apoyo a la labor legislativa.

LINEAMIENTOS

1. Las ponencias serán enviadas a REDIPAL por correo electrónico, en Word, no deberán exceder de 15 cuartillas, en Arial 11, a espacio y medio y deberán contener: el título de la ponencia, el nombre de su autor, domicilio y correo electrónico y un resumen (abstract) de un máximo de media cuartilla.
2. Conforme se vayan recibiendo las ponencias se publicará el resumen (abstract) de las mismas y posteriormente la totalidad, en orden cronológico de recepción.
3. Se abrirá la recepción de comentarios, mismos que no deberá exceder de dos cuartillas, en Word, Arial 11 a espacio y medio, que se publicarán en su totalidad.
4. El comité de REDIPAL, elaborará las conclusiones que se publicarán en la RED.

CONSTANCIA DE PARTICIPACIÓN

1. Se extenderá CONSTANCIA ESPECIAL a los integrantes de la Red que hayan presentado una ponencia en los términos requeridos.
2. Se extenderá CONSTANCIA a los integrantes que hayan elaborado comentarios en los términos requeridos.
3. Las constancias se harán llegar por Correo Postal al término del Congreso a la dirección que indique el participante.

DISPOSICIONES GENERALES

1. Los trabajos del Congreso se publicaran a su conclusión.
2. Todo lo no previsto por la presente convocatoria, será resuelto, en definitiva por el Comité Organizador.

INFORMES Y/O ACLARACIONES

jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

victor.pitalua@congreso.gob.mx

Tel. 50 36 00 00. Lada sin costo 01 800 718 429, Ext. 67032, 67031, 67034.

México D. F. enero 2010

Presentación

La celebración del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicanas no pudieron haber sido el mejor marco para llevar a cabo la *Tercera Edición del CONGRESO REDIPAL Virtual III* convocado por la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas a través del Centro de Documentación, Información y Análisis CEDIA y por el Servicio de Investigación y Análisis SIA, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de México.¹

Nuevamente se pone de manifiesto el esfuerzo conjunto de comunicación virtual que los miembros de la REDIPAL hemos estado practicando y mejorando, como una aportación novedosa e interesante a través de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC's), como herramienta valiosa para el fortalecimiento del intercambio de información y conocimientos en la rama de la investigación parlamentaria.

Al respecto Manuel Castell comenta: *“A medida que la revolución de las tecnologías de la información se extiende por la práctica totalidad de las estructuras sociales, las organizaciones públicas y los procesos de “governance” que las acompañan también parecen estar viviendo un proceso de transformación vinculado a Internet”*²

Seguimos observando una creciente participación en cantidad y en calidad de los trabajos participantes. En esta ocasión se presentaron 28 ponencias y 28 comentarios a las mismas, procedentes de nuestros compañeros del interior de la República y de países latinoamericanos hermanos.

La invitación está abierta a todos los miembros de la REDIPAL que aún no participan para que lo hagan en la próxima edición 2011, toda vez que ello dará realce a esta forma de participación y debate virtuales.

Equipo Administrador de la REDIPAL

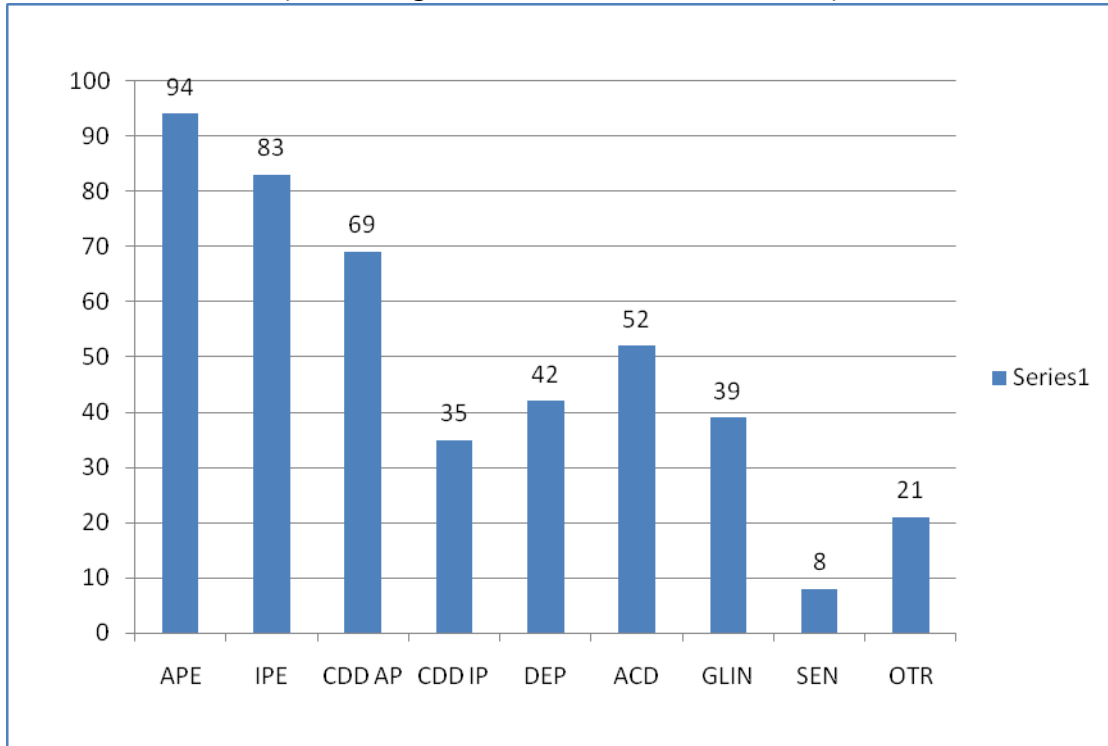
Otoño 2010

¹ Véase los sitios electrónicos: Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx ; Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas: http://siti.diputados.gob.mx/LXI_leg/integrantes_de_comisionlxi.php?comt=100 ; CEDIA: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio.htm> ; SIA: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm> ; REDIPAL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal.htm> ; Congreso REDIPAL Virtual III http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_cviii.htm

² Castell, Manuel; EL MODELO BARCELONA II: EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA EN LA SOCIEDAD RED Informe de investigación. Barcelona España, 2004. En: www.uoc.edu , consultado en noviembre 2010.

Integrantes de la REDIPAL por Grupo

(443 integrantes al 7 de octubre del 2010)



APE	Asesores Parlamentarios de Congresos Estatales
IPE	Investigadores Parlamentarios de Congresos Estatales
CDD AP	Asesores Parlamentarios de Cámara de Diputados
CDD IP	Investigadores Parlamentarios de Cámara de Diputados
DEP	Dependencias Varias
ACD	Académicos
GLIN	GLIN Países Latinoamericanos
SEN	Senado de la República
OTR	Otros (ONG's, Sociedad Civil, etc.)

Congreso REDIPAL (Virtual III). Enero-agosto 2010

Comentario General al Congreso por Alfredo Sainez Araiza *

El 2010 es un año propicio para aprender las lecciones de la historia y reflexionar lo que hemos sido, somos y queremos ser como una Nación de instituciones democráticas y representativas, que reivindiquen la Soberanía, la Independencia y la Libertad como principios y fundamentos de la gesta heroica insurgente; que concite a los actores políticos a promover el diálogo, la reconciliación, el establecimiento de acuerdos y consensos para vislumbrar y reconstruir un Proyecto de Nación del Siglo XXI, que esté a la altura de aquellas generaciones fecundas en ideales que entregaron su vida a favor de librarnos de los grilletes de la opresión. Pero también, que refrenden el compromiso y legado de la Justicia Social como icono emblemático del proceso de la Revolución Mexicana, ideal plasmado en nuestra Carta Magna de 1917 y característica de nuestro constitucionalismo social.

Con estos motivos se lanzó la convocatoria para celebrar este Tercer Congreso REDIPAL (Virtual III), que en esta edición, cuenta con la participación de 28 ponencias manteniéndose por encima de la medianía entre el primero y segundo Congreso REDIPAL, cuyo contenido se circunscribe en el marco conmemorativo del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana. En este tenor, agradezco las invaluable aportaciones de todas y todos los compañeros de REDIPAL, que con ¡pluma libre! abordan los tópicos siguientes: *A 100 años de la Revolución Mexicana, y la Actual Militarización del Estado Mexicano; Las Leyes de Reforma. Baluartes de Independencia y Revolución; Protección del Empleo; Gala 2010; Religión y Política. Sacerdotes en la Independencia de México; D. José Joaquín del Moral Y Sarabia “El Primer Diputado MEXICANO (député du Mexique)”;* *El Bicentenario, Festejo o Conmemoración Luctuosa; La Nueva Gobernabilidad en el Congreso de Guerrero; 150 Años de las Leyes de Reforma: Entre la Independencia y la Revolución; Constitución Política del Estado de Aguascalientes Comentada; La Revolución de Independencia de 1810 y la Revolución de 1910. Aspectos generales; “San Juan Del Grijalva de Pueblo A Ciudad Rural Sustentable;*

* Politólogo egresado de la FCP y S de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato.

Recorrido Histórico por el Proceso de Formación y Consolidación Institucional del Poder Legislativo en México; Congreso y Diseño del Distrito Federal Mexicano (Primera de dos partes); Congreso y Diseño del Distrito Federal Mexicano (Segunda Parte); Las Constituciones Locales A 186 Años de la Primera Constitución Federal; El Poder Legislativo Rumbo al Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución; Un Proyecto Educativo en Yucatán: La República Escolar de Salvador Alvarado; Paternidad Responsable Para Este, Nuestro Siglo XXI; Evolución Jurídica del Municipio en México; Gobernabilidad Y Transparencia de la Información: Una Apuesta por el Ciudadano y la Sociedad; La Tercera Raíz del Mestizaje y Algunas Rebeliones que Antecedieron al Movimiento de Independencia en México. Yanga, Primer Pueblo Libre de América; La Declaración de los Derechos Del Hombre Y Del Ciudadano Y Su Importancia en el Bicentenario de la Independencia; así como los análisis en perspectiva comparada de La Obligatoriedad del Precedente Jurisprudencial para la Defensa de los Derechos Fundamentales en Colombia. Referente Internacional, México y las Implicaciones Penales Actuales por Daño al Medio Ambiente Mediante Intervenciones Antrópicas en Colombia: Resultado de Doscientos Años de Evolución Legislativa, y los estudios de caso como el Análisis Introspectivo del Acceso a la Información Pública gubernamental. Estudio de Caso: Poder Legislativo del Estado de Jalisco; el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes; y el Catálogo Legislativo 2009.

Todos y cada uno de estos trabajos, que denotan enfoques distintos, enriquecen nuestra visión y nos motiva a superar los rezagos sociales, políticos y económicos; reivindicar los principios y fundamentos de estas gestas heroicas con las presentes y futuras generaciones a 200 y 100 años, respectivamente, de los inicios del Movimiento de la Independencia y de la Revolución Mexicana. Pero sobre todo, la difusión y promoción de investigaciones, estudios, reseñas, recensiones y documentos históricos afines a la evolución y desarrollo del Poder Legislativo, resultan no solo necesarias sino fundamentales para entender y comprender el quehacer parlamentario de ayer y hoy.

Gracias y ¡enhorabuena! por participar en el Tercer Congreso REDIPAL (Virtual III).

Noviembre 2010

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario General al Congreso por Dra. Martha Franco Espejel

A través de la lectura de las aportaciones de nuestros compañeros, todas ricas en nociones, conceptos y argumentos, que contribuyen en conjunto a expresar las causas y actualidades de nuestra realidad mexicana y latinoamericana, puedo analizar y vivir a través de la palabra, cada uno de nuestros retos. Me queda claro, que a mi País le falta mucho, pero mucho camino para lograr su independencia, su autonomía y su libertad, las que deben de estar plagadas de valores humanos. Aplaudo a cada uno, porque de una u otra manera todos nos ocupamos en nuestras dimensiones por solucionar los retos que nos presenta la vida posmoderna y como siempre digo y exijo, la educación, la real educación, es la fuente del cambio. Enseñar a pensar, enseñar la historia real, enseñar la defensa de la dignidad humana, educar para que exista la presencia de líderes, grandes líderes, interesados en su pueblo, en su nación, en su México, es nuestro gran reto.

La historia oficial no nos habla de los grandes líderes muertos en batalla armadas, mucho menos nos habla de los mexicanos (varones y mujeres) que día a día libran la batalla, la inmensa batalla de vivir dignamente a pesar de los sistemas corruptos y depravados en que nos toca transitar. La historia oficial no nos habla de esos mexicanos (varones y mujeres) que con y a pesar de las derrotas (desempleo, pobreza, enfermedad, desesperanza) han educado a hijos e hijas con valores y virtudes para sostener la dignidad de todos los mexicanos. Es tiempo de educar realmente a nuestro pueblo, no permitamos que el tiempo nos rebase.

“A 100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Y LA ACTUAL MILITARIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO”

POR: MTRO. CARLOS BENITO LARA ROMERO ¹

RESUMEN

La presente ponencia es con la finalidad de demostrar que en plena celebración del bicentenario de la Independencia de México y centenario de la Revolución, existe una militarización en todo el país, y por lo mismo la posibilidad latente de un nuevo levantamiento armado, que puede darse sino en la totalidad del país, si en algunas regiones del mismo.

Esta hipótesis, resulta de observar la crisis por la que está pasando el Estado Mexicano y la ineficacia que demuestra el Gobierno Federal para contrarrestarla. Todos los días nos despertamos con la noticia de un nuevo enfrentamiento armado entre el ejército y algún grupo de sicarios, pertenecientes a uno de tantos cárteles de narcotraficantes que se disputan la geografía mexicana.

¹ SUBDIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO. DOMICILIO: CALLE IGNACIO ALLENDE NÚMERO 100, COLONIA CENTRO, VILLAHERMOSA TABASCO, C.P. 86000. carloslara_2002@hotmail.com

“A 100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Y LA ACTUAL MILITARIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO”

Cuando uno hace referencia a la revolución mexicana, siempre viene a la mente la extrema pobreza que sufrían la mayoría de los mexicanos; la explotación de miles de trabajadores en fincas de algodón y de henequén, desde Sonora hasta Yucatán; el rezago social y el nulo acceso a la educación por parte de las clases marginadas, pero sobre todo, siempre existe la reminiscencia de la perpetuidad del gobierno en el poder, en la figura de Porfirio Díaz.

Pero ante tanta vejación y sometimiento, ante tanta desigualdad y miseria, se fueron dando los elementos para que en la mayoría de la población, comenzara a surgir ese sentimiento de rabia que se fue convirtiendo en rebeldía, y así se respirara en el aire, los vientos de insurrección, aquellos que unieron tanto a profesores de primaria, como a campesinos, intelectuales, gavilleros, hacendados, obreros. Fue de ese hartazgo que surgieron líderes tan distintos como Ricardo Flores Magón y Emiliano Zapata, los cuales tenían diferente formación académica, pero que al final tenían igual ímpetu de un cambio sustantivo en todo el país.

Es verdad que en esa gesta armada, murió cerca del 10% de la población mexicana, también es verdad que ganó la oligarquía, representada por Álvaro Obregón y Venustiano Carranza contra el verdadero espíritu revolucionario, representado por Francisco Villa y Emiliano Zapata.

No obstante quedó demostrado que México como nación, es un país bronco y que no va a soportar tanta explotación y miseria, anteponiendo la vida en aras de una vida digna de vivirse.

Otra de las funestas herencias de nuestra revolución fue la creación del PRI como partido político, el cual aprovechándose de los símbolos patrios y jugando con los propios héroes de la lucha armada, se instaló en el poder por varias décadas, dejándolo apenas en el año 2000, justamente a 90 años del comienzo de la primera revolución del siglo XX (anterior a la rusa de 1917).

Pero no debe olvidarse que mientras estuvo el PRI en el poder, se encargó de separar la brecha entre los pobres y los ricos, y también fue el responsable de la masacre del 68, donde por instrucciones de ese nefasto dúo Díaz Ordáz-Echeverría, se ordenó la matanza de miles de estudiantes, sin que hasta la fecha se les haya procesado a los responsables ante tribunal alguno, por evidentes delitos de *lesa humanidad*.

Así que ante tantos gobiernos corruptos e ineficaces, que se pasaban el mandato sexenio tras sexenio, un escritor peruano se atrevió a decir que México vivía una especie de “dictadura perfecta”, ya que no obstante que existían elecciones presidenciales periódicas, los aparatos del Estado se encargaban de darle la victoria siempre al PRI.

Todo esto ante los ojos del pueblo de México que fue acumulando impotencia y coraje, y que en 1988 en un acto de civilidad y patriotismo, salió a las calles para decir ¡basta! eligiendo al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, como su candidato a la presidencia de la República Mexicana.

Sin embargo, el Estado movió su aparato de represión y llevo a cabo uno de los mayores fraudes electorales de fines del siglo XX. Y así ante la estupefacta mirada de la prensa nacional, los voceros del gobierno dijeron que “se había caído el sistema”, para que al final le dieran –otra vez- el triunfo al PRI.

Entonces los mexicanos como nunca, se organizaron y salieron a las calles gritando ¡A palacio nacional! ¡A palacio nacional! Y nuevamente se respiraban los aires de un nuevo levantamiento armado, pero en un acto de suma responsabilidad el ING. Cárdenas dijo “NO”, y optó por la movilización pacífica, sabía que todo podría comenzar con una masacre del ejercito contra la población que se encontraba en cientos de miles, concentrada con indignación en el Zócalo de la ciudad de México, pero también sabía que el gobierno le había robado criminalmente la elección presidencial.

Así pasaron los años, y las heridas seguían abiertas, hasta que en el sur de México, el primero de enero de 1994, el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) entró a la esfera pública, al tomar varios municipios de Chiapas, entre ellos el no menos importante; San Cristóbal de las Casas, poniendo en alto la dignidad de los pueblos indígenas de México. Lamentablemente, ya todos sabemos cómo el Estado Mexicano ha reprimido de

manera velada y encarcelado y torturado a miles de indígenas chiapanecos, so pretexto de acusarlos de terrorismo, narcotráfico y sedición, una verdadera violencia de Estado.

Es el caso que en el año 2000, ante un país desgastado y un pueblo cansado de 72 años de pésimo gobierno por parte del priismo, la sociedad se volcó a votar por un cambio, pero en dicho proceso electoral, también se presentaron situaciones extrañas hasta ahora no esclarecidas, tales como reuniones que convocaban intelectuales de la talla de Germán Dehesa, Jorge Castañeda, Guadalupe Loaeza y otros.

En dichas reuniones de *petit comité*, también acudían líderes de opinión, cuya animosidad era nada menos que la promoción del voto a favor del candidato panista Vicente Fox, con el tendencioso argumento de que el votar por la derecha, sería un voto útil, ya que planteaban que el Ing. Cárdenas, candidato de la izquierda, ya venía desgastado y el fin último era sacar al PRI a como diera lugar del poder, para después transitar de manera pacífica hacia una izquierda progresista representada por el PRD, tal y como había sucedido en el país sudamericano de Chile.

Es inútil recordar las lamentaciones y el arrepentimiento de todos estos intelectuales, al ver la mala administración panista que hizo Vicente Fox, quién resultó con serios trastornos mentales, según los resultados de un examen que se le aplicó en el Vaticano, con motivo de su petición de anular su anterior matrimonio y así contraer nuevamente nupcias con la áulica Martha Sahagún. También es inútil repetir el catalogo de oprobios que cometió la insigne pareja presidencial, desde la compra de toallas por varios miles de pesos, hasta los negocios turbios de los hijos incómodos.

Cabe memorar que en el año 2006, el país se encontraba desencantado con la fallida transición del priismo a la derecha, por primera vez se veía al presidente acudir a una iglesia católica, lejos quedaban los principios de laicismo, ganados por don Benito Juárez en la Guerra de Reforma. La iglesia volvía por sus fueros y se reformaba la Constitución Federal para que otra vez las autoridades eclesiásticas pudieran tener propiedades y de pronto ya era moneda corriente, leer en los principales diarios, declaraciones del arzobispo en turno sobre temas políticos; se estaba perdiendo poco a poco esa sana distancia entre la Iglesia y el Estado.

Ante toda esa serie de fenómenos sociales, más la crisis económica que otra vez hundía al país, se empezaba a calentar el ambiente preelectoral, donde por primera vez contendían dos tabasqueños por diferentes partidos, contra un michoacano, el PRI cerraba filas a favor de Roberto Madrazo Pintado, el PRD tenía un candidato ganador (según las encuestas de esos años) Andrés Manuel López Obrador, mientras que en el partido del gobierno, el delfín del presidente perdía ante un desconocido de nombre Felipe Calderón Hinojosa.

Así comenzó el proceso electoral con una guerra sucia por parte del gobierno contra el candidato perredista, llegando al extremo de compararlo con Hugo Chávez, Hitler y Mussolini. Se llegó incluso a utilizar los programas televisivos enfocados a la familia, para denostar y hacer sorna de Andrés Manuel López Obrador, con obvios guiones escritos desde el Palacio de Gobierno, con la firme consigna de desacreditar a como diera lugar al líder de izquierda, que se encontraba 14 puntos porcentuales por encima de su más cercano perseguidor; el candidato del PAN, dejando en un lastimoso tercer lugar al priista Roberto Madrazo Pintado.

Pero nuevamente las autoridades electorales no cumplieron su encomienda y permitieron una serie de irregularidades, suficientes para anular la elección, y se convirtieron en cómplices del peor fraude de principios de este siglo XXI, fue de esta manera que el IFE al validar el triunfo de Felipe Calderón Hinojosa como Presidente de la Republica Mexicana, perdió credibilidad ante la ciudadanía y provocó el enojo de millones de mexicanos que llenaron plazas públicas en todo el país, apoyando a quién veían como su presidente legítimo; Andrés Manuel López Obrador.

Ahora en este 2010 que se cumple el bicentenario de la Independencia de México, el centenario de la Revolución Mexicana y el cuarto año de gobierno de Felipe Calderón, ¿podemos decir que México ha avanzado lo suficiente, como para pensar que ya no hay elementos para que estalle otro movimiento armado?

Las cifras son contundentes, en tres años de gobierno han muerto asesinados en enfrentamientos armados más de 16 000 personas, todas ellas con el pretexto del combate al narcotráfico, apenas en el mes de septiembre del año pasado (2009) murieron

en un solo mes 300 personas ejecutadas en Tijuana, más que en Irak o Palestina, donde se supone que existen conflictos bélicos.

Es normal ver en todo el país tanques de guerra y retenes militares; ya la presencia del ejército es vista con naturalidad por la población, pero ¿Qué dice nuestra Constitución Federal, que es la Carta Magna que nos mandata a todos los mexicanos? El artículo 129 es contundente:

“Artículo 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.”

Pero analicemos dicho ordenamiento; *“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”* Es claro que en la presente oración, el Constituyente hace una precisa diferencia entre los tiempos de guerra y los tiempos de paz, enfatizando que ninguna autoridad militar, y en esto se refiere desde el soldado raso, hasta cualquier oficial de alto rango, puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, lo que se traduce en que los soldados no pueden estar en las calles, y plazas públicas ya que no existe ninguna conexión que se vincule con la disciplina militar, pero yendo más allá, luego nos indica el precepto constitucional que solamente habrá comandancias militares, fuera de las poblaciones y con el único fin de estacionar las tropas.

Bajo esta revisión es a todas luces evidente que, la militarización en la que se encuentra el país, misma que es violatoria de las garantías individuales que tienen los mexicanos, en pleno ejercicio de su derecho, no ha sido negada por parte del Gobierno Federal, sino al contrario, se ha coqueteado con importar ayuda norteamericana, lo que nos está llevando a colombianizarnos, ya que efectivamente el país se está dividiendo en regiones dominadas por un cártel u otro, pero todos enfrentados al ejército, teniendo

como consecuencias, las miles de víctimas inocentes que mueren a diario, por causa del fuego cruzado.

Lo grave es que no solo la inseguridad angustia a la población mexicana, aparte debemos lidiar con la peor crisis económica en muchos años, lo que ha provocado el aumento en los impuestos como en ningún otro país de Latinoamérica, llegando a índices increíbles de hasta el 28%, todo esto gracias a la aprobación que hicieron el PRI y el PAN, en el Congreso de la Unión, aprovechando su mayoría parlamentaria y flagelando otra vez la economía de los más necesitados.

La cuestión parece ser, si realmente estamos en tiempo de paz, sí el Gobierno Federal lo piensa realmente. Con incredulidad observamos como en Colombia, bajo el pretexto de apoyar al gobierno en su lucha contra las FARC y el narcotráfico, el presidente ha vendido su soberanía y ha dejado que los marines norteamericanos sienten una base en territorio colombiano, y de esta manera, también generan una violencia simbólica sobre los demás países vecinos, pero sobre todo es una amenaza abierta contra Venezuela, que lleva años siendo una piedra en el zapato para los Estados Unidos de América.

Es por eso que esta militarización en todo México, es una invitación previa a la entrega de nuestra soberanía, ya en varias ocasiones el actual gobierno ha declarado que no tiene los elementos suficientes para combatir al narcotráfico, también hemos visto que para el presidente de la república, poco importa si es un nacional o un extranjero quién explote las riquezas naturales de la nación, hay que recordar que este gobierno presentó una iniciativa para que empresas extranjeras sean las encargadas de explorar en aguas mexicanas y explotar el hidrocarburo del país, sin importar que represente después de las remesas que envían los braceros, la derrama más importante que ingresa en nuestro país.

También hemos visto, que al gobierno actual, nada le ha importado la historia de México, la “expropiación petrolera” la ven como algo arcaico y retrograda, ya que en su discurso hablan de modernizar al país, cuando realmente lo están ubicando entre los que tienen mayor índice de pobreza y desempleo en América Latina, cada día hay más pobres y menos empleo, y bajo el pretexto de la recesión que vive el país del norte, han aumentado

varios impuestos, para que los ricos sigan pagando menos y las clases trabajadoras sigan sosteniendo con hilos al país.

Me gustaría finalizar, subrayando que en el Porfiriato, muchos del propio gobierno decían que estaban modernizando al país, y pensaban también que lo estaban integrando al primer mundo, si analizamos, el discurso actual es el mismo, en ese tiempo Porfirio Díaz soslayaba los grupos armados que se iban organizando ante tanta explotación y miseria, hoy en día es de todos sabido que existen por lo menos 10 guerrillas en todo el país bien organizadas, y no podemos pasar por alto el bombazo que explotó el pasado 31 de diciembre, ni minimizar la serie de atentados que como nunca antes, se habían suscitado en México.

El problema mayor, es que el Gobierno Federal ignora la gravedad del asunto, y lo ve como situaciones menores, y su respuesta es enviar más militares a las calles y ahora la propia marina de México, está interviniendo en los choques contra el narcotráfico, mientras en el Congreso de la Unión vemos como persiste la idea de disminuir las garantías individuales, con la iniciativa que presentó la presidencia de la república para crear una credencial única de identificación, que se encuentre asentada en una base de datos y de esta manera, exista un control sobre todos los habitantes del país.

Alguna vez mi padre me dijo que México no sufrió de dictaduras en los años setentas, como los demás países de Centroamérica y el cono sur, gracias a la Revolución Mexicana, pero ahora veo tristemente como vamos camino a ser el único país de Latinoamérica, que a principios del siglo XXI, tiene todos los elementos de una dictadura, tales como la nula democracia (verbigracia las últimas elecciones federales), control en alianza con el PRI en el Poder Legislativo, vigilancia y control del ejército en las calles, represión y tortura por parte del ejército sobre ciudadanos inocentes y próximamente una base de datos, donde se tengan los nombres y direcciones de todos los ciudadanos del país, con el fin único de amedrentar, vigilar y desaparecer a las personas que consideren subversivas.

Viéndolo en retrospectiva, qué ilusos fueron aquellos que creyeron en el voto útil y optaron por la derecha, se que el pragmatismo está de moda, que las personas idealistas son vistas con burla y con escarnio, que ahora cuando uno menciona al Che Guevara,

rápidamente lo acusan de violento y radical, que nadie quiere ser de izquierda, que ante la caída del muro y la integración de Europa del Este al capitalismo, hay palabras prohibidas, como Marxismo, proletariado, alienación, enajenación, lucha de clases, pero finalmente yo nací en 1975 y no viví las ilusiones de los años sesentas, ni viví la represión del 68, ni el triunfo de la revolución cubana, y era muy chico cuando se daba en las noticias las desapariciones de personas por parte de las dictaduras de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile.

Sólo en libros he visto las fotos de los niños con metralleta en mano y convencidos de su lucha armada en la Nicaragua sandinista, convencidos de no dejarse intervenir por Estados Unidos, tampoco vi en las noticias la victoria de Vietnam sobre los norteamericanos, sin embargo estoy convencido que la única manera de luchar contra la pobreza y la marginación es no quedarse callado, cuestionar los artificios del poder, luchar contra la enajenación que ejerce la televisión y sus noticieros serviles del sistema, leer lo mayor posible, informarse, hemos aprendido que la lucha armada no es la mejor opción, pero no puede uno dejar de esbozar un gesto de tristeza, cuando ve pasar el convoy del ejército en las calles, algo que se veía lejano, ver tanques de guerra paseando por los barrios y avenidas era tan lejano, como pensar que algún día tendríamos que volver a separar las piernas, alzar los brazos y pegarlos contra la pared, para que un soldado nos cateara. Es por todo esto que sigue tan presente aquella frase del revolucionario cubano-argentino: *“Si el presente es de lucha, el futuro es nuestro”*.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentarios breves a las ponencias Congreso por Rubén Esaúd Ocampo

Realmente espectaculares, interesantes y didácticas fueron las diferentes manifestaciones efectuadas con motivo de los festejos del Centenario y Bicentenario, que se llevaron a cabo en todo el país.

No podía ser menos el Poder Legislativo y particularmente la Cámara de Diputados que, entre otros motivos de orgullo, tuvo especial relieve la participación de la Red de Investigadores Parlamentarios que con sus diversas, espontáneas y documentadas participaciones mostraron diversas facetas de nuestra nación a través de 200 años en que sucedieron dos hechos que marcaron el devenir histórico de los mexicanos: la Independencia de México y el Centenario de la Revolución mexicana.

Quien esto describe planeaba comentar una de las ponencias, pero tras leer las 28 presentadas por los investigadores, decidió que por la importancia valdría mucho la pena efectuar una reseña de todas los estudios ya que abarcan desde la preocupación real de que en plenas celebraciones exista, debido a la crisis por la que está pasando el Estado mexicano y la ineficacia que demuestra el Gobierno federal para contrarrestarla, una militarización en todo el país y con ello la posibilidad latente de un nuevo levantamiento armado, que pueda darse si no en la totalidad del país, si en algunas regiones.

Pero también se presenta un enfoque –perspectiva– diferente, mediante el cual se contemplan las Leyes de Reforma como un verdadero parteaguas histórico, que por un lado constituye la verdadera Independencia de México al retomar los ideales de Hidalgo y Morelos de crear un Estado con vida propia y –prospectiva– proyectarlos al futuro.

Quizá ligándolo con la preocupación de que exista un levantamiento armado en el país por la crisis a la que nos referíamos líneas arriba, sea la falta de protección a quienes ya tienen empleo –independientemente de que se citen cifras y más cifras de generación de empleos– otra de las causas que pudieran contribuir a la posibilidad de un nuevo levantamiento o, por lo menos, brotes de inconformidad.

Sin embargo no podría pasarse por alto que cualquier estudioso serio de la historia mexicana sabe, que la Independencia y la Revolución no es lo que enseñan las escuelas, empero parece aciago que sobreviva y persista “la historia de bronce” que se imparte todavía en las escuelas de educación básica.

Es importante destacar –en este recorrido histórico de las ponencias por orden de publicación por REDIPAL– de la actividad sacerdotal insurgente que según cálculos conservadores indican entre el 5 por ciento como mínimo y el 30 como máximo de todo el clero a finales de la Nueva España, aunque moderada fue significativa; además de los motivos y las razones religiosas que aducían los ministros de culto insurgentes y realistas en sus discursos, para concluir que ello más bien pudo estribar en una opción política cubierta con el baño de la mentalidad religiosa contemporánea, incluyendo el particular uso de los símbolos religiosos como el de la Virgen mexicana de Guadalupe y el de la española Virgen de los Remedios.

Muchos y muy diversos factores fueron los que se entretajeron para impulsar el movimiento independentista de nuestro país y dentro del entramado causal, pone de relieve esta ponencia, la Constitución de Bayona y la participación de D. José Joaquín del Moral y Sarabia en su redacción, quienes jugaron un papel trascendental participando en el primer ejercicio constitucional para España y para México; también se le puede considerar como el primer diputado mexicano, además propugnó que se reconociera en el texto constitucional la igualdad de derechos entre los españoles peninsulares y los habitantes de las “colonias” en América; reconocimiento que cambió la forma de ver y tratar a los habitantes de las colonias en América, que se reflejó tanto en la Junta Central Suprema y Gubernativa del reino de España y las Indias y en las Cortes de Cádiz; definió la estrategia de Napoleón respecto a los territorios de Hispanoamérica; y, por último, sirvió como “carta de negociación” por parte de los ingleses para apoyar la causa española.

Para este ponente, hacer una retrospectiva de las épocas encoje el corazón y el espíritu; ver, desde esas épocas causas y fines de la lucha de todos los que perecieron por tener la esperanza de rebasar la opresión física, económica y de pensamiento que caracterizó a la Nueva España, después a las dictaduras personales y a la dictadura partidista y regresar a nuestra época actual, Siglo XXI, y ver que la esperanza desapareció, envejece hasta los huesos. A pesar de todo considera que tenemos esperanza como nación si

formamos en este momento a los líderes que necesitamos en el futuro, con conocimiento de las ciencias, técnicas y tecnologías, virtuosos y con grandes valores humanos y sociales. Si no lo hacemos, el Armagedón llegará.

También hay la visión, relata este conferencista virtual, de una crisis de gobernabilidad que se suscitó en el H. Congreso del Estado de Guerrero con motivo de que en la elección del 5 de octubre de 2008 para renovar a la Cámara de Diputados, dos partidos políticos (PRD y PRI) obtuvieron el mismo número de legisladores (18 cada quien); supuesto que no estaba previsto en la Ley Orgánica del Congreso, por lo que se tuvo que acudir a un acuerdo parlamentario donde se fijaron nuevas reglas para la integración de los órganos de gobierno de la Cámara local de diputados.

Hay quien con sensatez opina, como este investigador parlamentario, que justo a la mitad del camino entre los inicios del Siglo XIX y del Siglo XX se encuentra el periodo de Reforma que constituye una verdadera bisagra estructural de nuestra historia; donde se consuma realmente la Independencia y la República con los atributos que nos distinguen como Estado hasta la fecha, pero también constituye una revolución que transforma desde el fondo las instituciones partiendo del cauce jurídico-político y produciendo una recomposición de las instituciones económicas, sociales y aun culturales de nuestro país.

Con respecto a provincia uno de los principales resultados de la presente investigación colectiva, dice el autor, es la necesidad de una Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. La agenda deseable y posible de reformas constitucionales es un punto coincidente de los autores de la obra en su conjunto. Este estudio es pues, un espacio de intersección entre la ciencia (derecho, administración, política) y la política, el reto ahora es que la LX o las nuevas legislaturas que presidan el Poder Legislativo estatal, asuman un compromiso por la democracia y por un buen gobierno y se den a la tarea de analizar con juicio crítico, con sentido social, humano, político, administrativo, económico y jurídico, el material que ha resultado de este estudio, para definir –desde su propia perspectiva y con el auxilio de especialistas y la voz de los ciudadanos– las reformas constitucionales con el objetivo de elaborar y difundir la norma suprema del Estado con base en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado, que a su vez sea un aporte de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado, a la

celebración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.

Se reitera, en este planteamiento, que para 1808 existía el pensamiento de querer desprenderse del dominio español –que sucedía también en otras colonias: francesas, inglesas, holandesas, etc–, y entre quienes deseaban la separación estaba fray Talamantes quien estableció que cuando las colonias se bastaran a sí mismas se podían separar de la metrópoli y, que cuando la metrópoli haya tomado otra constitución, aquella habrá desaparecido, por lo tanto las colonias ya no estarían bajo su dominio quedando independientes y libres.

No cabe duda que hoy más que nunca –evocan estos investigadores– la Revolución Mexicana es un tema de mucho interés que provoca discusiones y desacuerdos, que se investiga y descubre constantemente y donde se encuentra a veces un documento que se le considera importante no porque obligue a reevaluar alguna interpretación histórica generalmente aceptada, sino porque permite percibir la forma en que la gente vivía. Y cita como ejemplo Juan de Grijalva, construcción urbana novedosa que vino a revolucionar la vida en esa localidad de Chiapas, reduciendo en gran medida el alto índice de marginación, aislamiento y dispersión poblacional, con el beneficio que esto acarreó.

En este documento se da a conocer que la formación de las instituciones legislativas en México obedeció a un proceso de formación no de un Estado-nación, sino del dominio de grupos que se disputaban el poder por lo que esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del Siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y en particular del Poder Legislativo, marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el Presidente de la República. Tuvo que pasar la mayor parte del Siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido e instituciones como el Poder Legislativo surgieran de un letargo que le había impedido desempeñar el papel de legislador, de representante de la nación de vigilante y contrapeso del Ejecutivo.

Desde luego, afirma este autor miembro de Redipal, que no podría pasar desapercibido que las instituciones americanas han servido de modelo a las nuestras, pero verdad es que nuestra Constitución no fue una copia servil de la americana, ni los legisladores de

1857 se limitaron a adoptarla por mera imitación, sino estimando siempre y en todo caso las razones y fundamentos en que debieran apoyarse las nuevas prescripciones constitucionales, creando en realidad y en discusiones un derecho esencialmente mexicano. Que se busquen para robustecer los fundamentos propios de nuestra Constitución y para estudiar la práctica de ciertos principios, es muy justo y acertado; pero que se adopten como base y fundamento de nuestro Derecho Constitucional, es acaso peligroso y poco nacional.

Otra perspectiva desde la provincia es que rumbo a los festejos conmemorativos del Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución mexicana, el sistema político mexicano presenta una nueva configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República, que se devela en las cámaras del Congreso de la Unión y en las entidades federativas, a partir de la alternancia en la gubernatura de Baja California en 1989 por parte de Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador de uno de los estados de México postulado por un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 60 años, como consecuencia de las elecciones locales del 2 de julio de ese año y, particularmente, en la composición de los congresos estatales.

En este planteamiento que refleja también el sentir de la provincia mexicana, se dan a conocer algunas de las peculiaridades que encierra la emisión del decreto que norma la denominada República Escolar, en el Yucatán de Salvador Alvarado, en 1915. La relevancia que tiene este decreto es que su visión presagia los cambios que habrán de darse tres lustros después, al incorporarse en el artículo tercero la noción de educación socialista.

Esta ponencia resume las nuevas necesidades de los actuales y futuros Padres de la Patria, donde una sociedad que reflexiona puede aprender de su pasado para empezar a generar condiciones para un futuro diferente. Pensar en la sociedad mexicana de este siglo incluye las modificaciones en los roles y estructuras familiares contemporáneas, donde hombres y mujeres se esfuerzan por salir adelante con los recursos que cuentan y mostrando con el ejemplo lo que es posible hacer.

Actualmente el Municipio –relata este estudio– forma parte de la historia de nuestro país, ya que con él se comenzaron a dar las principales formas de relación social basadas en la organización vecinal con miras de dar solución a los problemas comunitarios. De ahí, entonces, que surja la necesidad de conocer cómo se fue desarrollando la institución municipal en nuestro país; es decir, sin profundizar en cada una de las etapas a grandes rasgos se enuncian los Antecedentes Prehispánicos, los Primeros Ayuntamientos en México, el Municipio en el Virreinato, el Municipio en el México Independiente, el Municipio y su desarrollo en la Constitución Mexicana y Reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917.

Acreditar la gobernabilidad como un efecto de segundo orden que parte de la legitimidad y nace en la aceptación ciudadana del Estado es el propósito de la presente reflexión; ello acredita la urgencia de recuperar y, eventualmente, construir un tipo ideal de ciudadano que inquiere y se inquieta por la “cosa pública” al tiempo que se ocupa por auto dirigir su desarrollo y el de su núcleo de acción; el primer paso en esta dirección es fomentar y fortalecer los procedimientos tendientes a la rendición de cuentas y control del Gobierno por parte del Poder Legislativo; el segundo, pero no menos importante, es constituir la transparencia de la información pública hacia el ciudadano como un eje nuclear en la articulación de cambios y mejoras en las instituciones públicas: transparencia de la información, fortalecimiento de los procedimientos de control, construcción de un tipo ideal de ciudadano y construcción de la legitimidad como objetivo central de las instituciones son las variables y componentes de la gobernabilidad en un sistema político cualquiera.

El presente trabajo se enmarca en estos festejos como una modesta aportación de lo que pretende ser el señalamiento de una de las tareas pendientes en México: el reconocimiento oficial de algunas minorías actuales que contribuyeron económica, cultural y socialmente para la conformación de la compleja sociedad actual mexicana: los negros. El movimiento de Independencia gestado a principios del Siglo XIX en México, para algunos autores, tiene antecedentes desde dos siglos antes con diversas rebeliones gestadas durante toda la etapa colonial, caracterizada por un sistema esclavista que fue delineando el perfil social de un complejo llamado México independiente.

En el 2009 se celebraron los bicentenarios de los gritos libertarios de Bolivia y Ecuador y en el 2010 se conmemoran los de las independencias de cinco de las seis mayores

repúblicas hispanoamericanas: Venezuela, Argentina, Colombia, Chile y México. El presente enfoque se enmarca en estos festejos como una modesta aportación de lo que pretende ser un señalamiento de una de las tareas pendientes en México: el reconocimiento oficial de algunas minorías actuales que contribuyeron económica, cultural y socialmente para la conformación de la compleja sociedad actual mexicana: los negros.

Se publicaron, reseña este investigador, documentos comparativos que señalan la situación con otro país, como éste donde se explica que la obligatoriedad del precedente jurisprudencial o jurisprudencia, ha sido siempre un tema vigente dentro de las fuentes del Derecho; sin embargo, existen todavía dificultades para determinar su obligatoriedad en la aplicación al momento de resolver por parte de los operadores jurídicos en Colombia; podríamos decir –agrega el autor– que existe una resistencia y una lucha entre los órganos máximos en materia judicial e inclusive de los propios entes del Estado y poderes que lo conforman. La obligatoriedad de la jurisprudencia en México, aunque es clara, sigue teniendo algunas deficiencias por la extensa gama de criterios y órganos creadores de dichas interpretaciones jurídicas.

El acceso a la información pública gubernamental constituye uno de los pilares fundamentales en el Estado Democrático de Derecho moderno, garantizado como un derecho fundamental desde el Artículo 6º de la Constitución General y aterrizado en las propias constituciones estatales, así como en las leyes de Transparencia y Acceso a la Información y sus reglamentos; se estatuye de manera puntual quiénes son sujetos obligados a esta Ley; en esta tesitura es que en este trabajo de investigación el autor analiza de manera precisa el caso concreto del acceso a la información en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Durante el desarrollo del presente trabajo, se proporcionan datos interesantes como la expedición de las 2 leyes que se han aprobado en la materia; las acciones en materia de transparencia que se han llevado a cabo, los mecanismos existentes para proporcionar la información, así como un histórico del número de solicitudes que se han recibido y dado trámite de 2002 a lo que va del año 2010; para finalizar con una prospectiva para la consolidación y funcionamiento de este Derecho fundamental en el Poder Legislativo de Jalisco.

Ahora que se celebra el Bicentenario de las Independencias Colombiana y Mexicana – explica el investigador en este planteamiento– es importante ver en retrospectiva cómo ha

sido el desarrollo de ambas naciones con relación a distintos aspectos de la vida de sus habitantes; temas como la salud, el empleo, la educación o la justicia son tópicos que necesariamente deben abordarse al momento de hacer una evaluación de la evolución de una sociedad en particular, sin embargo en esta oportunidad se buscará profundizar en una problemática común a los cuatro puntos mencionados, estrechamente ligado a la existencia de los seres humanos y estudiado desde el punto de vista de la legislación penal colombiana: el cuidado del medio ambiente, uno de los ejes centrales de las metas del milenio, y las implicaciones que tiene el daño al mismo.

Esta ponencia internacionalista señala la importancia que tuvo la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en la declaración de independencia de los países Iberoamericanos; con tal finalidad se desarrollan cuatro aspectos: 1. Los mensajes y contenido del texto original. 2. El método y la argumentación que la constituyeron. 3. Los efectos del texto en su sociedad concreta. 4. Los efectos del texto hacia el presente, particularmente su incorporación en todos los textos constitucionales de los movimientos de independencia en América hace doscientos años, teniendo en cuenta además el carácter universal que adquirió tal declaración y la importancia de reivindicar en la actualidad su papel en el constitucionalismo hispanoamericano.

¿Cuál es la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes? Se pregunta el autor de esta investigación y responde: El objetivo general fue conocer y analizar la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes y en su caso, realizar uno con mayor grado de actualización y certeza jurídica. La metodología consistió tres grandes vertientes, la parte histórica por la revisión de los antecedentes publicados de las leyes locales, la parte jurídica por el análisis del contenido de la normas y una parte informática que consistió en la compilación, actualización y realización de un catálogo legislativo confiable y actualizado. Con el resultado y conclusiones se logró conocer y analizar la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. Una vez vista su obsolescencia y falta de certeza jurídica, se realizó un nuevo catálogo en formato electrónico con un rediseño informático con mayor grado de actualización y certeza jurídica. La página de Internet en la cual se incluye el catálogo legislativo 2009 ya se encuentra actualizada y dicha información se encuentra por medio digital para su consulta en disco en formato DVD. El

resultado incluye 125 leyes del estado con vigencia legal y su consulta adquiere plena certeza jurídica por haber sido confrontadas con la

La Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes ha asumido el proceso de innovación a través de ser Órgano de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, parte que la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas, ya que la pluralidad y consenso que forma parte uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes de los diversos entes de nuestro estado. Por ello, el presente trabajo pretende analizar y estudiar la situación actual del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes para conocer el proceso y, asimismo, mostrar las nuevas atribuciones que le competen a este órgano y los beneficios que serán obtenidos. Con la transformación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, se desea dar un paso importante en el cumplimiento de una forma más eficaz aplicada al control y fiscalización, este órgano sigue con autonomía técnica y de gestión al igual que al órgano anterior, solo que incorporó varias atribuciones nuevas, con las cuales se espera mayor objetividad concerniente a transparencia, tiempo y forma.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Dr. Edgar Iván Colina Ramírez a la ponencia *CRVIII-01-10 “A 100 años de la Revolución Mexicana, y la actual militarización del Estado mexicano”* de Carlos Benito Lara Romero.

Recensión: LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años de la revolución mexicana, y la actual militarización del estado mexicano»¹

Prolegómeno a un discurso acientífico ¿Demagogia o populismo partidista?*

Observada la contribución de Lara Romero, podría parecer *prima facie*, que más que un argumento sólido respecto a lo que él ha llamado «A 100 años de la revolución mexicana, y la actual militarización del estado mexicano», presenta un discurso ideológico en el que argumenta de manera radical y sin ninguna sustentación jurídico-dogmática de por qué considera la probabilidad de un golpe de Estado, o en palabras del autor un levantamiento armado².

Para ello arguye a los motivos que originaron la Revolución mexicana, no obstante cabe decir que la situación económica, política y social que vivió el país en ese momento³, no tiene nada que ver con la realidad actual, no podemos olvidar que México no sólo se ha construido a través de un pasado heroico y trascendental⁴, sino también por la validez de un proyecto capaz de mover a la sociedad mexicana, y dar unidad a la lucha individual o partidista. Comparto la idea del autor cuando se refiere o al menos así lo deja notar que en la Revolución mexicana lucharon personas con diferentes ideologías y clases sociales, quedando al final la oligarquía en el poder⁵, no obstante en la actualidad la conciencia histórica suele hacer mitos populares⁶, como lo realza el recensionado.

¹ Congreso REDIPAL (Virtual III), Red de investigadores parlamentarios en línea, versión on line: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRVIII-01-10.pdf>

* Edgar Iván COLINA RAMÍREZ, Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla (España) miembro de REDIPAL.

² LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años de la revolución mexicana, y la actual militarización del estado mexicano», versión on line <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRVIII-01-10.pdf>, 2010, pág. 2.

³ Vid. ampliamente a PAZ, Octavio, «De la Independencia a la Revolución» en *El laberinto de la soledad. Posdata. Vuelta al laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, 2ª, reimp., España, 1998, págs. 165 y ss. ID. SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la revolución mexicana*, 3ª, ed., Fondo de cultura económica, México, 2005, *passim*.

⁴ Sólo baste como ejemplo entre las innumerables gestas heroicas del país, la independencia de México, la propia Revolución Mexicana, la lucha contra los franceses en la batalla de 5 de mayo, etc.,

⁵ LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años...», 2010, pág. 3.

⁶ TAIBO II, Paco Ignacio, *Pancho Villa, una biografía narrativa*, Planeta, Barcelona 2007, *passim*.

Como quedo apuntado la situación del México del s. XXI, es totalmente diversa a la era pre-revolucionaria, hoy por hoy podemos decir que vivimos en democracia, pues si bien es cierto como el propio autor arguelle en cita a VARGAS LLOSA de que México es una «*dictadura perfecta*»⁷, le falto completar dicha frase, pues el reciente premio novel señalo que: «*México a pasado de tener una dictadura perfecta a una democracia imperfecta*»⁸, si bien lo aquí mencionado tampoco resulta alentador no podemos dejar de desconocer que hoy por hoy vivimos una alternancia en el poder, además de que las condiciones económicas y políticas no se pueden comparar con las que hoy vivimos, pues si bien no nos encontramos bajo un Estado bienestar, podemos decir que las condiciones tanto políticas como económicas son mucho mejores que hace cien años.

Si bien, resulta necesario hacer mención al Partido Revolucionario Institucional (PRI), como un referente post-revolucionario, el autor hace referencias sin ningún sustento dogmático, sino más bien ideológico e incluso partidista, pues además de señalar la reciente historia de México y a la «*gesta heroica*» de Cuauhtémoc CÁRDENAS, por el fraude electoral vivido en aquéllos años, no da ninguna aportación o sustento jurídico al respecto, pues insisto solo se limita a la crítica y relación de hechos subjetivamente planteados.

Ahora bien, refiere a la existencia de hechos extraños en la elecciones federales del año 2000, tales como la reuniones convocadas por un grupo de intelectuales cuyo fin era solicitar el voto a favor del expresidente Vicente FOX⁹, ello nada tiene de extraño e irregular pues cada individuo puede tener la ideología que quiera y asimismo hacer uso de un Derecho constitucional como lo es el de reunión para hablar sobre los temas que sean de su agrado, pues no se nos puede olvidar que precisamente uno de los ideales del liberalismo es el respeto a las ideas y derechos de los demás, pues en una sociedad democrática *malgré lui*, todos tienen el derecho y libertad para manifestar sus ideas y exponerlas a los demás sin más limites que los establecidos en la leyes.

⁷ Vid. LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años...», 2010, pág. 4.

⁸ VARGAS LLOSA, Mario, en Fórum 2007 la conferencia magistral El viaje a la ficción, nota periodística del periódico el Universal de 18 de octubre de 2007, versión: on line <http://www.eluniversal.com.mx/notas/455993.html>.

⁹ LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años...», 2010, pág. 5.

En el embate político el autor sigue mencionado los desaciertos y malas gestiones del Partido de Acción Nacional (PAN), así como a su parecer el fraude que dio lugar a la presidencia del actual mandatario Felipe CALDERÓN¹⁰, sin embargo al respecto cabe decir que en un Estado social y democrático de derecho las resoluciones de las instituciones garantes de la democracia como lo son el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Tribunal Electoral de la Federación (TRIFE), se deben de acatar, pues es el precio que se debe pagar por vivir en democracia, pues para hacer acusaciones como las vertidas en el artículo recensionado, se deben tener fundamentos jurídicos y pruebas de cargo que así lo aseveren, pues lo contrario es demagógico y populista.

Finalmente, el autor hace referencia que a 100 años de la revolución mexicana existen elementos que puedan gestar un movimiento armado, ello lo fundamenta en las diversas cifras de muertos en los enfrentamientos armados (según este autor 16.000 personas, pues no señala la cita de donde obtuvo tal información), cabe decir que al establecerse un enfrentamiento con la delincuencia organizada como lo hace hoy nuestro país con el fin de erradicarla, evidentemente hay bajas, pero no por ello se puede amedrentar el Gobierno para que el hampa siga actuando impunemente, como lo ha hecho durante mucho años. Ahora bien, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 129 que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, si bien comparto la idea de fondo en el aspecto de que no es función de la fuerzas armadas la lucha contra el narcotráfico, se le olvida mencionar que el artículo 89 fracción VI y VII de nuestra Carta magna, establece que son facultades y obligaciones del presidente 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, así como disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76¹¹, por lo que contrariamente a lo que señala el recensionado¹² en el sentido que la «*militarización*», es violatoria de Derechos fundamentales, parece que no sabe que al menos en la Constitución mexicana los derechos fundamentales se encuentran establecidos en el Capítulo I (de las garantías Individuales) del Título I, que comprende

¹⁰ LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años...», 2010, págs. 6 y ss.

¹¹ El artículo 76 f. IV, establece que: «Son facultades exclusivas del Senado: «Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.»

¹² LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años...», 2010, pág. 8.

los artículos del 1 al 29, por lo que la utilización de las fuerzas Armadas por parte del ejecutivo federal, si bien pueden plantearse cuestiones de inconstitucionalidad, en momento alguno son violatorias de derechos fundamentales.

En lo referente al ámbito económico menciona que la crisis que sufre el país se debe al alza de impuestos¹³, se le olvida que la crisis económica es un fenómeno mundial que lo viven países con una economía bastante saneada como lo son Alemania o Inglaterra, por lo que tal premisa resulta totalmente falsa y carente de sentido.

Para no alargar la presente recensión, pues el artículo sometido a análisis, en general resulta vacío de contenido, si ningún rigor académico y científico, solo me resta citar al prof. CARO JHON¹⁴, quien manifiesta que: *mediante el dialogo los hombres racionales pueden permitirse opiniones absolutamente divergentes donde inclusive nadie puede sentirse seguro de un modo racional. Pero el dialogo puede tener de todo, menos racionalidad, Cuando la pregunta de un interlocutor, que toca el núcleo donde los demás interlocutores no se sienten seguros de encontrar una respuesta razonable, se responde con una diversidad de opiniones, incluso lindantes con los agravios, sin resolver racionalmente el centro de la cuestión, -situación que acontecen el artículo recensionado-*.

¹³ LARA ROMERO, Carlos Benito «A 100 años...», 2010, pág. 9.

¹⁴ CARO JHON, José Antonio, «Derecho penal del enemigo: garantía estatal de una «libertad real» del ciudadano una glosa a Miguel POLAINO-ORTS», en *Cuadernos de Política Criminal*, N^o. 91, Madrid, 2007, pág. 263.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Dra. Martha Franco Espejel a la ponencia *CRVIII-01-10 “A 100 años de la Revolución Mexicana, y la actual militarización del Estado mexicano”* de Carlos Benito Lara Romero.

Estando de acuerdo, en el argumento presentado con relación al ejército mexicano vigilando y peleando en las calles de todo México una guerra extraña e imprecisa, amedrentando, indubitablemente, no solo, a una delincuencia organizada, si no a todo el pueblo. Y tratando de jugar a ser adivina, porque la oscuridad en la que nos encontramos todos los mexicanos por no tener la información completa de la realidad, gracias a los medios de comunicación que distorsionan toda la verdad, me pregunto ¿hacia dónde vamos, como nación? A una guerra o a la devastación de la voluntad que nos hace todavía ser libres. También me pregunto ¿de todas las fuerzas políticas que mueven a nuestra sociedad, cual nos dan una alternativa, o ya no hay alternativa? Analizar cada propuesta política a profundidad, me produce la desesperanza total, porque en todas seguimos viviendo en un círculo vicioso lleno de corrupción, deshumanización, violencia e interés solo en el poder por el poder y el afán de enriquecimiento de unos cuantos.

LAS LEYES DE REFORMA
Baluartes de Independencia y Revolución

Por José Ramón González Chávez

RESUMEN:

En esta disertación, José Ramón González Chávez propone un punto de perspectiva diferente, mediante el cual contempla las Leyes de Reforma como un verdadero parte-aguas histórico, que por un lado, constituye la verdadera Independencia de México, al retomar los ideales de Hidalgo y Morelos de crear un Estado con vida propia y proyectarlos al futuro; pero también al reconocer la vitalidad y universalidad de los derechos fundamentales, baluartes del liberalismo y consagrarlos por primera vez en nuestra historia en la Constitución de 1857, aboliendo desde entonces la esclavitud y transformar a nuestro país desde el fondo, dándole el carácter de República; pero por otro, conforman una verdadera revolución jurídica, política, económica y social, que modeló para siempre nuestra personalidad como nación, erigiéndose en piedra fundacional de nuestra identidad profunda, al establecer, valores, principios e instituciones que para muchos fueron y aun siguen siendo ejemplo a seguir.

LAS LEYES DE REFORMA

Baluartes de Independencia y Revolución

Por José Ramón González Chávez

El Siglo XIX mexicano -así lo pretenden rememorar en nuestros días los tan sonados programas de “*los Centenarios*”- es época de Independencia y de Revolución. No cabe duda que tal como lo afirmó Ortega y Gasset, el ser humano, para ser tal, debe ser comprendido junto con su circunstancia, y en tal sentido, Juárez y quienes le acompañaron en su travesía reformadora, son ejemplo claro y brillante de esta realidad.

Es compartido por la mayoría de los historiadores políticos de México, que la lucha por nuestra independencia se produjo en dos etapas: una de carácter humanista y profundo contenido social, encabezada por Hidalgo –padre de la Patria- y Morelos –padre de la República-; y otra jurídico política con Juárez –padre del Estado- y los grandes juristas e ideólogos que compartieron con él, el proyecto del Estado de Derecho liberal.

En aquella primera etapa, los ideales de religiosos y militares revolucionarios, próceres de la patria, fueron derrotados por los clérigos, terratenientes y militares, tan anónimos como reaccionarios, al consumarse el movimiento armado, con lo que estos últimos lograron mantener y proteger sus privilegios, pasando por encima de las grandes y urgentes necesidades de las mayorías populares, lo que propició un régimen peor que el colonial. El Acta de Independencia, “pactada en lo oscurito” en la iglesia de la profesa, no fue firmada por ningún insurgente, en ella se proclamaba la monarquía, entregando el trono al realista Iturbide, en cobarde traición al pacto de Acatempan.

Efectivamente, con la llamada “Declaración de Independencia”, en 1821 (solo unos meses después de que Fernando VII declarara el retorno de la vigencia de la Constitución de Cádiz en las colonias), los únicos beneficiarios fueron: el ejército, que mantuvo e incluso acrecentó sus canonjías, y el clero católico, que se quitó el yugo del Patronato ejercido por la corona española, además de que estableció como única la religión católica; sentó el monopolio del estado civil de las personas, de la impartición de justicia, de la educación,

de la acción política ejercida casi en exclusiva por los militares o caciques aliados a ella, convirtiéndose así –como bien lo señala Jorge Carpizo (“150 años de las Leyes de Reforma”, Revista de la Universidad de México, nueva época, núm. 69, UNAM, México, mayo 2009).

*- en un Estado fuerte y sólido dentro de un Estado débil y en gestación, carente de pesos y contrapesos.

Ahí se encuentra una de las principales razones por las que nuestro naciente país se mantuvo por casi cuarenta años (de 1821 a 1859) inmerso en una cruenta guerra civil, que dividió a sus habitantes en dos bandos:

Por un lado, los “Conservadores” para los que la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad, baluartes del liberalismo político de la época, sonaban bonito pero en los hechos solo se aplicaban a unos cuantos; el “dejar hacer y dejar pasar”, lema del liberalismo económico y germen del modelo globalizador, solo fue conocido y aplicado por quienes estaban en condiciones de sacar de él todas sus ventajas, rebajando al gobierno a la condición de un mero fantoche, gendarme protector de sus intereses y cuyas decisiones se impusieron a tabla rasa a todos los mexicanos, la mayoría de ellos sumidos en una pobreza indignante.

Por otro lado, los “Liberales” constructores de la resistencia, encabezada por Guerrero y otros seguidores del proyecto de Hidalgo y Morelos, que pugnaban por el establecimiento de la República, de un régimen de libertades y de garantías para avanzar hacia la igualdad de todos ante la ley; y por la eliminación de los fueros del clero y el ejército, mantenidos y solapados por tres siglos de régimen colonial.

En esas casi cuatro décadas de guerra civil y de inestabilidad política, México ha tenido más presidentes que en toda su historia. Este proceso de severo desgaste estructural, de carácter económico, social y político, concluyó en 1855 al triunfar el *Plan de Ayutla*, mientras Juárez y sus compañeros de lucha más cercanos se encontraban en el exilio. El dictador Santa Anna fue obligado a abandonar el poder y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente para 1856-57.

Entretanto, los constituyentes lograron avances jurídicos y políticos de suma importancia, como la aprobación de la “*Ley Juárez*” (23 de noviembre de 1855) sobre administración de Justicia, que suprimía tanto el fuero eclesiástico en los asuntos civiles y la renuncia de éste en los asuntos penales del orden común, como el fuero militar en asuntos de carácter civil y penal. Igualmente; se promulga la “*Ley Lerdo*” (25 de junio de 1856) con la que se desamortizaron los bienes inmuebles de las corporaciones civiles y eclesiásticas; y la “*Ley Iglesias*” (11 de abril de 1857), que prohibía el cobro de derechos por servicios parroquiales a los pobres.

Una vez iniciado el período de sesiones del Constituyente, el debate se desarrolló entre los mismos dos bandos que se enfrentarían en la gesta independentista: En aquel entonces se les llamaba “insurgentes” y “realistas”; ahora se trataba de “liberales” contra “conservadores”.

Los liberales deseaban la ruptura definitiva con el oscurantismo, los privilegios, los fueros, el estado teocrático, los monopolios productivos, e implantar un proyecto nacional basado en la dignidad, la igualdad jurídica, los derechos y libertades, sobre todo la de conciencia (que es sustento y esencia de todas las demás) y la de cultos, elevando el laicismo a rango constitucional. Por cierto, la idea mantenida por la ignorancia y el tiempo (combinación que genera monstruos) de que los liberales eran antirreligiosos, inculcada por quienes se oponían y se oponen al avance democrático y a las ideas y acciones realmente reformadoras –premisa básica del liberalismo-, es a todas luces falsa. Muchos de ellos -empezando por Juárez- eran en lo personal católicos, pero como servidores de su patria, eran ante todo defensores de las libertades y de la democracia; ellos sabían que para que la democracia fuera democracia tenía que ser laica, que las mismas enseñanzas de su religión marcaban desde el huerto de los olivos las fronteras tan distintas e inconfundibles de lo que corresponde respectivamente al César y a Dios; estaban conscientes de que ningún pueblo puede ser libre si la economía y la política no son más que monopolios en manos de una pequeña “familia feliz”.

Por su parte, los conservadores, que se oponían a todo esto, pugnaban por el mantenimiento y fortalecimiento de los privilegios para las clases hegemónicas, es decir, el clero, el ejército y los caciques. Satanizaban la menor idea de cambio, puesto que iba

en contra de sus intereses. El único cambio aceptado –entonces y siempre- era el que proponía que todo siguiera igual.

Las posturas de ambos bandos fueron inflexibles y al chocar en el debate legislativo produjeron confrontaciones a las que se sumaban las *medias tintas* de los villamelones que tomaban partido por unos o por otros y cambiaban de color según su conveniencia.

Al final, la libertad de cultos y la facultad exclusiva del Estado para regularla se establecieron en la Carta Magna, aunque el debate en torno al laicismo del Estado se trabó. Tendría que esperar hasta la llegada del nuevo milenio para ser puesto de nuevo en la mesa, ahora por el constituyente permanente (ahí está listo como asunto pendiente para la actual legislatura). Tal como profetizó Francisco Zarco hace siglo y medio: “el Estado laico acabará triunfando por su propio peso, es solo cuestión de tiempo”.

Ante la derrota legislativa, la reacción encontró en la satanización de la Carta Magna decretada por el papa Pío IX, el pretexto para expedir el “Plan de Tacubaya”, mediante el cual se desconoce la Constitución. Un abogado de origen francés, Ignacio Comonfort, destruyendo la base jurídica de su legitimidad, se auto propina un golpe de Estado, siendo nombrado por Zuloaga presidente provisional, mientras que Juárez, presidente de la Suprema Corte, es de nuevo encarcelado. Al poco tiempo, solo unos cuantos meses, Zuloaga desconoce a Comonfort y en contraataque éste libera a Juárez, quien se traslada a Guanajuato. Comonfort, traicionado por los conservadores y despreciado por los liberales, no tiene más alternativa que el exilio. Ante la ausencia material del Presidente de la República, la ocupación del puesto recaía formalmente en el Presidente de la Corte, con lo que Juárez asume el ejecutivo, dando inicio la “Guerra de Tres Años” o “Guerra de Reforma” (1858-60).

Es precisamente durante ese período, que Juárez expide una serie de leyes que reglamentaban aspectos esenciales de la Constitución de 1857 y buscaban consolidar las disposiciones previstas en las anteriores leyes Juárez, Lerdo e Iglesias. A éstas leyes se les ha llamado “Leyes de Reforma”, que empiezan a publicarse a partir de julio de 1859, justo a la mitad del camino entre 1810 y 1910, y que son las siguientes:

1. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859)

2. Reglamento para el cumplimiento de la Ley General de Nacionalización (13 de julio de 1859)
3. Ley del Matrimonio Civil (23 de julio de 1859)
4. Ley Orgánica del Registro Civil (28 de julio de 1859)
5. Decreto del Gobierno por el que se declara que cesa la intervención del clero en los cementerios y camposantos (31 de julio de 1859)
6. Decreto del Gobierno por el que se declara qué días deben tenerse por festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia (11 de agosto de 1859).
7. Decreto del gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia (11 de agosto de 1859).
8. Ley sobre libertad de cultos (4 de diciembre de 1860).
9. Decreto del gobierno por el que se extinguen en toda la República las comunidades de religiosas (23 de febrero de 1863).

La respuesta no se hizo esperar. Los clérigos, militares y políticos de la reacción, ya mermados por las derrotas en la guerra armada de 3 años y en la guerra ideológica legislativa del constituyente, en un acto puro de crimen organizado se confabularon contra la República para traer del santuario realista de Miramar a Maximiliano, un Habsburgo apoyado por las potencias mundiales de la época: Inglaterra y Francia, con la esperanza de restaurar y reforzar sus privilegios. Cuál sería su sorpresa cuando el mismo emperador espurio, creyente del Estado liberal, reconoció la validez de las Leyes de Reforma, por considerar su contenido cimiento de todo Estado libre y democrático.

Al final, del mismo modo que la Guerra de Reforma, la Guerra de invasión del imperio francés, la ganó el pueblo de México, a un lado de Juárez y sus compañeros de ideas y de acciones; y junto con ellos ganó la República, el laicismo, el Estado de Derecho, el régimen de libertades y muchas otras instituciones que han sido y siguen siendo orgullo de nuestra nación.

Pero así como la época de Reforma fue la segunda independencia de México, así también puede ser considerada la primera revolución ideológica y jurídica de nuestro país, puesto que fue precisamente el olvido de sus principios y fines y la recuperación y actividad de los poderes hegemónicos reaccionarios lo que trajo consigo el inicio de la Revolución mexicana, solo 50 años más tarde, en 1910, la cual no concluyó hasta que fue restaurado el orden constitucional de la constitución de 1857 actualizada, en 1917.

Las Leyes de Reforma constituyen la verdadera Independencia de México; retoman los ideales de Hidalgo y Morelos y los proyectan al futuro; proclaman la vitalidad y universalidad de los derechos fundamentales al consagrarlos por primera vez en nuestra historia en la Constitución de 1857, aboliendo desde entonces la esclavitud material y espiritual de los mexicanos; transforman desde el fondo a nuestra nación, dándole el carácter de Estado y de República.

Pero a la vez conforman una verdadera revolución jurídica, política, económica y social, que modeló para siempre nuestra personalidad como país, erigiéndose en piedra de fundación de nuestra identidad profunda y en ejemplo a seguir por muchos pueblos, aún aquellos que en esos momentos se consideraban de los más avanzados.

Que enfoquen bien su vista quienes ignoran o desprecian a esta etapa de nuestra historia, a los reformadores y sus actos: Las Leyes de Reforma son el águila de la razón y de la buena política que abate a la serpiente de la reacción y del oscurantismo ultramontano, siempre al acecho. Pero de ninguna manera implican el menor ataque a ninguna religión, ni menos un desplante de ateísmo. Por el contrario, dado su carácter laico, garantizan el respeto a todas las religiones y a los derechos fundamentales de todos para ejercer libremente la conciencia, patrimonio primero y último –en muchos casos el único- que tenemos todos los seres humanos y que nadie, por más que lo intente, por más fuerza que tenga, nos podrá quitar.

Juárez y lo que representa fue justo con los derrotados; eliminó la intolerancia; separó con maestría las actividades de las iglesias y el Estado y la no intervención de uno en la esfera del otro. Estos principios -aunque no les guste a algunos pocos- se han convertido en elemento inseparable de nuestra identidad nacional y garantía de paz y de estabilidad internas.

Juárez y su carruaje siguen su andar, ante los embates de la reacción, cobijados por el cálido manto del amor del pueblo con quien se identifica. Viajero incansable, carga a cuestas la República; en su equipaje, a la vez modesto y grandioso, lleva los valores más preciados de los mexicanos, uno de cuyos tesoros son precisamente las Leyes de Reforma.

Juárez aún tiene fija la mirada en quienes lucran con la ignorancia, con el fanatismo y con la ingenuidad y la buena fe de nuestra gente.

Juárez sigue señalando con su índice de fuego a los señores del poder en cualquiera de sus formas, que niegan, menosprecian o ignoran la ética liberal y reformadora.

Que no lo olviden quienes siguen llenando sus alforjas a costa de explotar las manos y las mentes de nuestro pueblo: Juárez sigue vivo, porque está en todos y en cada uno de nosotros, todos somos Juárez.

Que viva la Independencia, la Reforma y la Revolución y el pueblo que las ha hecho posibles!

Que viva Juárez! Qué viva México!

PROTECCIÓN DEL EMPLEO

Por: Mtro. Rubén Esaúd Ocampo

Resumen

La falta de protección al empleo independientemente de las causas que lo generen es un factor de crisis económica, política y social; por ejemplo el que la tasa de desocupación anual haya alcanzado en septiembre de 2009 su nivel más alto en los últimos años, con 6.41 por ciento de la Población Económicamente Activa –informa el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) el 21-10-2009– está íntimamente ligado a que en el tercer trimestre del mismo año, la población desocupada en el país se haya ubicado en 2 millones 925 mil personas, un incremento de 625 mil desempleados respecto al trimestre anterior, lo que impone un nuevo récord en la población sin una fuente de trabajo.

Esto significa que más de un millón de trabajadores –hasta noviembre de 2009– se hayan incorporado al desempleo y como consecuencia de los 3.4 millones de microempresarios que existen en el país alrededor de 800 mil realicen su actividad económica en su propio domicilio y 1.2 millones en la vía pública, aunque no necesariamente en la informalidad, según apuntó la coordinadora general del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIN), María del Carmen Díaz Amador.

Quien agregó que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Micronegocios 2008, de ese total –3.4 millones– aproximadamente 2.2 millones de los dueños de micronegocios operan sin local. De quienes trabajan en la vía pública, precisó que 106 mil tienen un puesto fijo, 272 mil cuentan con un local improvisado y 466 mil carecen de puesto; asimismo añadió, 219 mil personas llevan a cabo sus actividades en puestos improvisados en mercados y tianguis, 150 mil en locales semifijos y el resto en diversos espacios públicos.

INTRODUCCIÓN

El *leit motiv* de esta ponencia versa sobre la inexistencia de una verdadera lucha en beneficio de los trabajadores, una política permanente en pro de los derechos de los trabajadores, una lucha por la reivindicación del trabajo y aplicación de las leyes para la **protección del trabajo** como fuente de empleo.

Normalmente lo que se defiende en la lucha de clases –término un tanto indefinido cuanto genérico– es la creación o generación de empleos, la desigualdad entre poseedores y desposeídos, propietarios y los que no tienen propiedades, nobles y plebeyos, gobernantes y gobernados. En esta polarización sale a relucir la desigualdad laboral y de inmediato la enarbolan.

Los partidos políticos en su lucha por el poder abanderan, convencionalmente, la causa de los trabajadores y las múltiples injusticias de que son víctimas.

El sindicalismo, desafortunadamente hoy en día no ha hecho gran cosa por proteger las fuentes de empleo. Vemos como agoniza, desmembrado, el Sindicato Mexicano de Electricistas que el 14 de diciembre de 1914 los trabajadores realizaron la asamblea constitutiva como "Sindicato de Empleados y Obreros del Ramo Eléctrico" y siete días más tarde el nombre de la organización cambió a "Sindicato Mexicano de Electricistas" (SME).

¿Y qué se puede decir de los trabajadores mineros de Sonora que desde el 1 de junio de 1906 se fueron a la huelga, hasta la fecha (febrero de 2010) en que por fallo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito se determina que es legal la terminación de la relación laboral entre el Sindicato Minero y la Empresa Mexicana de Cananea?

Estamos festejando el Centenario y el Bicentenario y los trabajadores siguen padeciendo las cíclicas crisis económicas, los mismos vicios administrativos y la sempiterna corrupción. Por ejemplo en las postrimerías de 1810 el proletariado (del latín **Proles**, linaje o descendencia, término utilizado para designar a la clase social más baja o bien: clase formada por los obreros asalariados de la sociedad capitalista que carecen de propiedad

sobre los medios de producción) existía en una proporción mínima pues había 44,800 obreros mineros y 2,800 textiles en las siete fábricas del país.

La jornada de trabajo en las minas era de 24 a 60 horas consecutivas en tanto que el salario era de real y medio por 24 horas de trabajo (18 centavos). En las fábricas textiles, el salario de un obrero era de dos reales y medio por 18 horas de trabajo; para la mujer obrera y los niños de un real semanario.

Para 1854 habían aumentado las factorías textiles a 50 con un capital invertido por valor de diez y medio millones de pesos, ocupando a 12,000 obreros que recibían un jornal promedio de tres reales diarios (37 centavos) lo cual representó un aumento de seis centavos en más de 30 años.

Estas son sin duda las causas –más económicas que laborales– que influyeron en el movimiento social, primero; después, en la lucha de clases que comienza a manifestarse en la primer década de 1900.

Después del México Independiente, las fuerzas progresistas representadas por los estratos medios ilustrados se enfrentaron una y otra vez contra las fuerzas conservadoras heredadas de los privilegios coloniales en la búsqueda de un Estado capitalista con democracia a la norteamericana, donde al final queda la oligarquía tradicional (**Oligarquía**, forma de gobierno en la que el poder está en manos de pocas personas, en la antigua Grecia designaban la forma degenerada y negativa de aristocracia pero, estrictamente, la oligarquía surge cuando la sucesión de un sistema aristocrático se perpetúa por transferencia sanguínea o mítica, sin que las cualidades éticas y de dirección de los mejores surjan como mérito reconocido por la comunidad).

Oligarquía que logra adaptarse al nuevo tipo de Estado para convertirse en burguesía (**Burguesía**, del francés, describe originalmente a los habitantes urbanos: mercaderes o artesanos en la Edad Media; clase social que puede identificarse por su papel en un modo de producción caracterizado por una posición en las estructuras de producción y por establecer relaciones de producción específicas con otras clases) que los liberales habían buscado afanosamente.

La paradoja es que cuando surge la burguesía, principalmente producto del matrimonio entre la oligarquía tradicional y el capital extranjero, no impulsa la modernización progresista del país, sino el sometimiento más cruel que hayan conocido los trabajadores del campo y la ciudad. La consecuencia: el estallido revolucionario de 1910

A pesar de que se considera que la Revolución inició con el levantamiento de Francisco I. Madero, hubo diversas sublevaciones de personas que pertenecían al antiguo régimen del porfiriato; sin embargo, fueron intentos de golpes de Estado sin que hubiera realmente una ideología de cambio económico, político o social.

A mediados del Siglo XIX habían comenzado a manifestarse bajo la forma de lucha de clases los primeros movimientos huelguísticos, siendo los obreros textiles pioneros del movimiento obrero quienes hacen de sus Sociedades Mutualistas, sociedades de resistencia contra la avaricia patronal.

Desde principios del Siglo XX surgió un cambio en la conciencia política porque consideraban necesaria una participación del pueblo en la vida política, estimando urgente que se emprendieran reformas sociales pero fue a partir de 1901 cuando surgen los llamados Clubes Liberales que agruparon a jóvenes y políticos de tradición liberal jacobina. En ese mismo año se celebró el Congreso Liberal en San Luis Potosí promovido por Camilo Arriaga a través de Club Liberal "Ponciano Arriaga".

Da inicio la lucha por menos horas de trabajo, aumento de salario, mejores condiciones de vida, etc. El obraje colonial sirve de antesala a la fábrica, del mismo modo que el artesanado habría de ser la organización de combate de los obreros de fábrica, del proletariado industrial, con organizaciones de resistencia y de lucha sindical, finalmente.

Empero, la condición fundamental del artesano que se transformó en obrero de fábrica lo mismo que el esclavo feudal en peón asalariado, sigue siendo la explotación. El reformismo obrero desde 1911 hasta nuestra época es producto del incipiente desarrollo industrial que implica el predominio del artesanado y el campesinado en la población trabajadora, al mismo tiempo que la falta de orientación del proletariado.

¿Qué nos legó el reformismo obrero del “Círculo de Obreros”; la “Confederación de Asociaciones de Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos”, la “Orden Suprema de Empleados Ferrocarrileros Mexicanos”; la “Unión de Mecánicos Mexicanos”; la “Sociedad de Hermanos Caldereros Mexicanos”; la “Liga Mexicana de Empleados de Ferrocarril”; la “Unión Liberal Humanidad”; el “Gran Círculo de Obreros Libres”; la “Confederación Tipográfica de México”; el “Departamento del Trabajo”; la “Casa del Obrero Mundial”; la “Sociedad Artística Industrial”; el “Gran Círculo de Obreros de México”; “La Social”; el “Gran Círculo Reformista”; la “Gran Confederación de Asociaciones de Trabajadores Mexicanos”; el “Gran Comité Central Comunero”; el “Primer Congreso Campesino”; el “Gran Círculo Nacional de Obreros de México”; la “Gran Confederación de Trabajadores Mexicanos” y otras más? ¡Amargas enseñanzas!

Así como de los distintos grupos sociales y políticos que han representado las diversas tendencias durante el siglo pasado y antepasado, así como las que se pueden obtener del oportunismo y reformismo obrero que reanudó sus actividades en el país, hasta nuestros días.

El material documental, periodístico así como referencias de políticos y funcionarios respecto a la **protección del empleo** es muy limitado, y a pesar de que el desempleo es supuestamente prioridad en las políticas públicas, existen muchas contradicciones en cuanto a cifras y declaraciones, por citar sólo algunos casos tenemos los siguientes:

El objetivo del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo que anunció el presidente Felipe Calderón Hinojosa (08/10/08) para proteger el crecimiento de la economía y sobre todo **defender** los ingresos y **el empleo** de las familias mexicanas –en especial de quienes menos tienen– constó de cinco medidas que, por cierto, no funcionaron. Posteriormente (20/01/10) insistió: *“Porque esa es nuestra prioridad para este año, que México se recupere económicamente y que se generen los empleos que tanto necesitamos”*. Pero no solamente no se recuperó económicamente, ni se generaron, sino que tampoco se protegieron los que había.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) calculó que la tasa de desempleo en México llegaría a 6.9 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el año 2010, más del 5.7 previsto.

Iniciando 2010, especialistas económicos del sector privado pronosticaban que el número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (MSS) se reduciría en 596 mil personas respecto al cierre de 2008, en lugar de los 619 mil estimados en agosto de 2009 (01/10/09); en cuanto al Distrito Federal en el año 2009 se perdieron 28 mil empleos, convirtiéndose en la entidad que perdió más plazas durante el año pasado, según informa el IMSS (20/01/10). Por otra parte en conferencia de prensa la secretaria de Desarrollo Económico, Laura Velázquez, aclaró que estos 28 mil empleos son sin contar las 44 mil plazas que se perdieron en el sector eléctrico por la desaparición de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Y el hecho de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) diera a conocer (26/01/10) en su Informe Anual que el desempleo mundial se había disparado en 2009 hasta 6.6 por ciento –212 millones de personas sin trabajo– y que el número de desempleados en el mundo alcanzó casi 212 millones en 2009 debido a un alza sin precedentes de 34 millones respecto a 2007, parece no afectar al secretario de Economía, Gerardo Ruíz Mateos, quien estimaba que en 2010 la economía crecería 2.8%, lo que generaría 500 mil empleos formales y mientras agregaba que del 31 de enero al 30 de noviembre de 2009 a pesar de la crisis no se perdieron empleos sino que se generaron 20 mil plazas laborales, el secretario del Trabajo y Previsión Social (STyPS), Javier Lozano Alarcón, señalaba (22/01/10) en Villahermosa –previo a una reunión privada con los 32 secretarios estatales de Desarrollo Económico– que en 2009 la pérdida de empleos en México había sido 10 veces menor a la de 1995 y preveía que en los dos primeros trimestres de este 2010 serían recuperados. Cosa que no se ha logrado.

Por su parte la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la STyPS difieren también en materia de empleos, pues luego que el titular del Trabajo dijera que sólo 100 mil quedaron sin empleo, el presidente de la COPARMEX, Gerardo Gutiérrez Candiani, aseguraba que en ese año (2009) se habían perdido 800 mil plazas. Pero en el discurso oficial Javier Lozano Alarcón decía: *“La capacitación, la seguridad y la salud deben considerarse una inversión no un gasto, para elevar la productividad y mejorar así las condiciones de vida de los trabajadores”*.

Por lo tanto urge en la práctica crear y aplicar mecanismos para la **protección del empleo** mediante la defensa de los derechos laborales, situación que no se ha efectuado debido a la corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas ¿o falta de interés de los sectores oficial y privado en mejorar realmente las condiciones del trabajador protegiendo su empleo?

Acerca del tema, el embajador Óscar Maúrtua de Romaña, representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) en México, en su conferencia magistral “Gobernabilidad y Democracia”, del IX Seminario Internacional sobre Cultura Democrática, en la reciente Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), refirió que este organismo regional *“cuenta con una Sección de Transparencia y Gobernabilidad, que está avocada a integrar esfuerzos que conllevan a promover una mayor transparencia e integridad en la administración pública de los países de las Américas”*.

“Al respecto –agregó– no sobra mencionar que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, distorsionan las economías y erosionan la moral social de los pueblos. La responsabilidad de la prevención y control de estos problemas depende de todos los poderes del Estado en colaboración con la sociedad en su conjunto. La cooperación y asistencia recíproca contra la corrupción, de conformidad con los tratados y leyes pertinentes, son elementos fundamentales para promover la gobernabilidad democrática”.

Puntualizó: *“Muchos de los conflictos sociales que han surgido en los países latinoamericanos en años recientes no han tenido una raíz ideológica, sino que se han originado en el descontento generalizado que prevalece entre la gente que percibe a sus gobiernos como corruptos e ineficientes, alejados de sus verdaderos intereses”*.

En México hay, entre otras, una opción de protección laboral que está vigente: el Servicio Profesional de Carrera (antes Servicio Civil de Carrera); pero no se aplica al cien por ciento debido a la corrupción y opacidad con que reclutan, seleccionan y contratan a trabajadores.

En las últimas dos décadas el tema de la profesionalización y de la instauración de un servicio de carrera ha sido objeto de atención y estudio por parte de una diversidad de

instituciones de la administración pública, académica y sindical con muchas variantes así como objetivos, pero siempre intentando proteger la fuente laboral, propiciar y fomentar en los trabajadores del Estado la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional.

Han habido loables intentos para proteger a los trabajadores, por ejemplo planteó Jesús Sesma, portavoz del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que *“la persona desempleada obtuviera hasta 40 por ciento del sueldo que percibía antes de perder el empleo de forma involuntaria sólo después de tres meses sin encontrar otra ocupación remunerada formal y sea cotizado por lo menos durante tres meses en los 24 previos al desempleo; dicho beneficio se otorgaría durante un periodo no mayor a ocho meses y su porcentaje disminuiría de manera paulatina”*. Lo cual no es mala idea pero solo un buen intento tomando en cuenta la crisis económica que está provocando –precisamente– recortes de personal y una inflación que se incrementa debido al alza en impuestos apoyada por la OCDE.

Ahora bien, si nos atenemos a las palabras del líder de la bancada del Partido del Trabajo (PT) en el Senado, Ricardo Monreal, quien consideró (03/09/09) que *“el gran reto de la LXI Legislatura sería el tema económico y cómo enfrentar el peor desempleo en la historia de México desde 1930”*, se podría pensar que se ha logrado por lo menos el diálogo para consensar en la agenda legislativa la forma como atacarían este problema.

Sin embargo en las 32 sesiones del primer periodo ordinario desde el 1 de septiembre al 14 de diciembre de 2009, recibieron 356 iniciativas: 8 del Ejecutivo federal, 32 de senadores, 9 de congresos locales, 307 de diputados federales, además de 44 minutas con proyectos de ley o de decretos normativos de la Cámara de Senadores. En relación a proposiciones con puntos de acuerdo, los diputados de la LXI Legislatura presentaron en estos 4 meses 1,073 de las que 1,062 se turnaron a comisiones y 11 se aprobaron luego de ser presentadas y consideradas como de urgente resolución. ¿Pero –surge la duda– cuánto de este intenso trabajo parlamentario se dedicó a la **protección del empleo**?

En este contexto resulta importante plantear una reflexión ¿Es factible, oportuno y necesario promover, hoy en día, la aplicación rigurosa de una mayor profesionalización

que pueda realmente conducir a la instauración generalizada de un Servicio Profesional de Carrera en México?

Hay quienes afirman que sí, aunque otros plantean mayor mesura debido a que la crisis económica obliga a contratar masiva e indiscriminadamente, lo cual no sería necesario en un contexto de mayor apertura económica, mayor pluralidad política, mayor atención y participación social en los asuntos públicos.

Pero ¿qué es el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública? en el Título Tercero de la estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, refiere en su Capítulo Primero de las Consideraciones Preliminares: Artículo 13.- que es un Sistema y que *“el Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:*

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones; II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema; III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema; IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. f). Las condiciones objetivas para propiciar

igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres. (Inciso adicionado, D.O.F. 09/01/06).

*V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como **garantizar la estabilidad laboral**; VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.*

¿Se aplica totalmente el articulado de esta Ley en la Administración Pública? Si bien el tema de la profesionalización de los servidores públicos en México ha sido recurrente, poco se ha logrado en cuanto a la puesta en práctica de la Ley y Reglamentación de un servicio profesional en el ámbito federal. En cambio, han habido importantes avances en la instauración de sistemas de carrera en algunos organismos especializados, lo cual es limitado pero ha demostrado la eficacia como instrumento para profesionalizar la función pública, mejorar los resultados y asegurar la rendición de cuentas.

El Servicio Profesional de Carrera debería constituir para los servidores públicos una forma de proteger tanto como mejorar el empleo que ya se tiene; también profesionalizar a los servidores públicos para garantizar que su desempeño se lleve a cabo con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, es una situación que en la realidad no sucede así ¿por qué?

Porque la corrupción, opacidad y nula rendición de cuentas propicia despidos fundamentados en el clásico: *conmigo o contra mí* y contrataciones basadas en frases como *adepto aunque sea inepto*; debido al amiguismo y compadrazgo que dan lugar a un reclutamiento, selección y contratación basados en la inexperiencia, improvisación y habilitación; vicios laborales que siguen rindiendo frutos en los Tres Poderes de la Unión, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sentara las bases en el Artículo 123, Apartado "B", Capítulo VII y VIII:

“La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes” (...) “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”.

Además, actualmente los trabajadores que más requieren de la protección de la ley para conservar su empleo, son los de Honorarios ya que no tienen ningún derecho laboral, ni siquiera a la asistencia médica y ¿qué dice la norma al respecto? Veamos:

Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que a la letra dice: *“El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, **sujetos al pago por honorarios** en las dependencias (Artículo reformado que publica el DOF 01-09-2005).*

Se han efectuado interesantes participaciones de algunas instituciones que ofertan sus puestos en la Secretaría de la Función Pública (SFP) mediante su Portal en Internet, www.trabajaen.gob.mx, apartado Bolsa de Trabajo, que conduce a un *link* con Páginas de *servicio profesional de carrera, rhnet, vacantes en la SFP y observatorio laboral*, signo positivo para intentar proteger el empleo si no fuera porque el sistema de reclutamiento con base en el Servicio Profesional de Carrera no está actualizado; además, en su *Bolsa de Trabajo* anuncia *Vacantes* que **no** están siendo ofertadas –simplemente están vacantes– o bien *Vacantes* que están siendo ocupadas interinamente –no por concurso–, etc.

Situación que en cierta forma podría interpretarse así en el Reglamento publicado en el DOF el 6 de septiembre de 2007 con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13 y 37,

fracciones VI bis, XVIII y XVIII bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, 13, 67, 68, 69 y demás relativos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Cuyo Artículo 15 menciona que los Comités Técnicos de Profesionalización tendrán, además de las que señala la Ley, las siguientes atribuciones: *I. Establecer las disposiciones que regulen su funcionamiento, así como las del Comité Técnico de Selección; II. Definir su calendario de reuniones; III. Solicitar a la Secretaría la constitución o desaparición de Comités Técnicos de Profesionalización en los órganos administrativos desconcentrados; IV. Determinar, **dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales** de aquél en que se encuentre vacante un puesto del Sistema o se cree uno nuevo, el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirlo.*

Incluso algunas dependencias federales publican sus vacantes que se pueden observar mediante cualquier motor de búsqueda en la Web, pero adolece de los mismos defectos que en la SFP: cuando son publicadas ya las ocuparon interinamente o sin convocarlo por la urgencia del puesto.

CONCLUSIÓN

Finalizaremos esta Ponencia con un texto cuidadosamente entresacado de su contexto: *Carpeta Informativa* del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), de la Cámara de Diputados, titulado “La Reforma Laboral en México”, elaborada desde febrero de 2009 con la esperanza de que se legisle con prontitud para la **protección del empleo**:

En cuya Introducción dice *“Uno de los temas esenciales en la definición del perfil de nuestro país en los próximos años será sin duda el referente a la reforma a la normatividad del trabajo”.*

“De manera reiterada se ha alimentado el debate acerca de la necesidad de rediseñar los contenidos y los alcances de la legislación laboral en México, siendo particularmente interesante observar los rasgos y la intensidad de ese debate en el mundo del trabajo y la previsión social”.

“La presencia de un significativo número de propuestas legislativas que plantean cambios de mayor o menor profundidad a las normas sobre trabajo en México, permiten advertir que el tema es de importancia definitiva en el ámbito parlamentario y simultáneamente será materia de examen y discusión en el resto de los foros nacionales”.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Benjamín Chacón a la ponencia CRVIII-03-10 **“Protección del Empleo”** del Mtro. Rubén Esaúd Ocampo.

El empleo es la mejor política social que pueda haber. Es tan grande el conjunto de factores que intervienen en la generación de empleos que para tener éxito en ello se requiere de la colaboración del Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el nivel federal, es una alta responsabilidad con la Nación que debe ser compartida, no es cosa de uno, no es cosa de intereses políticos o electorales, o electoreros, diría yo. Es una irresponsabilidad inaplazable.

Ya hasta el hartazgo estamos los mexicanos de escuchar que de las reformas urgentes que requiere México para su crecimiento económico, en lo particular. Yo exhortaría a los legisladores federales y al Gobierno Federal, del color que fueran, a que pongan por encima de sus intereses parciales los intereses de la Nación con una visión de largo plazo.

No pienso que se proteja el empleo únicamente mediante la creación y aplicación de mecanismos encaminados a defender los derechos laborales, recordemos que a los derechos corresponden también obligaciones, y para que un trabajador las cumpla, debe estar bien preparado. Me refiero a que las bases de la competitividad laboral como la educación y la capacitación para y en el trabajo, entre otros factores, son fundamentales para que el trabajador sea exitoso en sus responsabilidades.

Adicionalmente, se requiere dotar de certeza jurídica a la economía, me refiero al respeto a la propiedad intelectual, a la propiedad privada, a los derechos de autor; asimismo se requiere combatir eficazmente a los monopolios y oligopolios, promover condiciones que favorezcan una real y libre competencia en los mercados. Conforme seamos cada vez más competitivos se fortalecerá nuestra economía nacional dando mayor certidumbre a los trabajadores.

“Gala 2010”

**Por Lic. Ilse Daniela Reza Rodríguez
Lic. Sergio Gaytán Luján**

Resumen

Cualquier estudioso serio de la historia mexicana sabe que la independencia y la revolución no es lo que se enseña en las escuelas. Ciertamente esta afirmación no es nueva para un historiador, ni hace evidente el desencanto juvenil de un ingeniero. Lo que nos parece aciago es que sobreviva y persista “la historia de bronce” que se imparte en las escuelas de educación básica.

Puesto que los gobiernos son la conciencia del pueblo, franca y abierta, es a través de los gobiernos que la gente busca, espera y determina corregir los males de la sociedad. Pero lo que se necesita es un desarrollo de la conciencia, no una expansión del gobierno. Por eso muchos mexicanos entendemos mal el significado, el propósito y la función de la educación, por no hablar del proceso por el cual se emprende de la manera óptima. Hemos decidido que el significado, el propósito y la función de la educación es transmitir conocimiento; que educar a alguien es darle conocimiento; generalmente, el conocimiento acumulado de la familia, clan, tribu, sociedad, nación y mundo particular. Sin embargo, la educación tiene muy poco que ver con el conocimiento. Tiene que ver, con la sabiduría.

Estamos ignorando la sabiduría en favor del conocimiento, en la mayoría de los casos, enseñando a los alumnos qué deben pensar en vez de cómo pensar. Al darles conocimiento a los alumnos, se les está diciendo qué pensar. Es decir, les decimos lo que se supone que deben saber, lo que gobierno y sociedad quieren que entiendan como cierto. Cuando se les da sabiduría a los alumnos, no se les dice qué deben saber, o qué es cierto, sino, más bien, cómo obtener su propia verdad.

“GALA 2010”

“Mientras sigamos borrachos de mentiras patrióticas vulgares,
no asomará en nuestro cielo la esperanza”
José Vasconcelos

“¡Claro que hay que celebrar!, pero sin faramallas”¹; puesto que cualquier estudioso serio de la historia mexicana sabe que la independencia y la revolución no es lo que se enseña en las escuelas. Ciertamente esta afirmación no es nueva para un historiador, ni hace evidente el desencanto juvenil de un ingeniero. Lo que nos parece aciago es que sobreviva y persista “*la historia de bronce*” que se imparte en las escuelas de educación básica.

En realidad, el engaño es parte del gobierno, y pocas personas elegirían ser gobernadas en la forma en que se les gobierna –o *ser gobernadas siquiera*- a menos que el gobierno las convenza de que sus decisiones fueron para el bien de la población; y como la mayoría de la gente percibe claramente la torpeza del gobierno, éste tiene que mentir para retener, al menos, la lealtad del pueblo, probando la exactitud del axioma de que si tus mentiras son bastante grandes, y mientes durante suficiente tiempo, la mentira se convierte en la “*verdad*”. Quienes ejercen el poder nunca pueden permitir que el público sepa cómo llegaron a esa posición, ni todo lo que han hecho y están dispuestos a hacer para permanecer en ella. La verdad y la política no se mezclan y no pueden mezclarse debido a que la política es el arte de decir únicamente lo necesario - y decirlo en la forma adecuada -, a fin de alcanzar el objetivo deseado.

No toda la política es mala, pero el arte de la política es un arte práctico. Observa simplemente que esa mayoría opera en razón del interés propio. Por lo tanto, la política es la forma en que los que están en el poder buscan convencer de que su

¹ | Sostiene *Juan José Huerta* en “La Crónica de Hoy”. Opinión. Enero 08, 2010 | Hora de publicación: 01:46. Presidente de la Academia de Administración Pública, Departamento de Administración, Div. Gestión Empresarial del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Coordinador de Tutorías, Departamento de Administración. Universidad de Guadalajara (UDG) Maestría en Administración y Doctorado Interinstitucional en Administración.

interés es el de dicha mayoría. Los gobiernos entienden ese interés propio; por eso son muy hábiles para diseñar programas que dotan de algo a la población. Originalmente, los gobiernos tenían funciones muy limitadas. Su propósito era simplemente *preservar o proteger*. Luego, cuando los gobiernos empezaron "*proveer*" o *servir* al pueblo, empezaron a crear la sociedad, en vez de preservarla.

Puesto que los gobiernos *son* la consciencia del pueblo, franca y abierta, es a través de los ellos que la gente busca, espera y determina corregir los males de la sociedad. Desgraciadamente los más de los mexicanos entendemos mal el significado, el propósito y la función de la educación; hemos decidido que educar a alguien es darle conocimiento; generalmente, el acumulado de la familia, clan, tribu, sociedad, nación y mundo particular. Sin embargo, la educación tiene muy poco que ver con el conocimiento. Tiene que ver, con la sabiduría en favor del conocimiento.

Actualmente hemos desvirtuado la educación enseñando a los alumnos qué deben pensar en vez de cómo hacerlo. Al darles conocimiento a los alumnos, se les está diciendo qué pensar. Es decir, les decimos lo que se supone que deben saber, lo que gobierno y sociedad quieren que entiendan como cierto. Cuando se les da sabiduría a los alumnos, no se les dice qué deben saber, o qué es cierto, sino, más bien, cómo obtener su propia verdad.

Puesto que sin conocimiento no puede haber sabiduría, no se puede ignorar el conocimiento a favor de la sabiduría. Obviamente una cierta cantidad de conocimiento debe transmitirse de una generación a la siguiente. Pero el menor conocimiento que sea posible. Cuanto más reducida la cantidad, tanto mejor. Que el alumno lo descubra por sí mismo: el conocimiento se pierde. La sabiduría nunca se olvida.

En este tenor, las escuelas deben dar un giro completo a su énfasis. Dejemos de considerar amenazadoras las clases sobre pensamiento crítico, solución de problemas y lógica. A los alumnos a quienes se les permite desarrollar sus propios procesos de pensamiento crítico presentan mayores probabilidades de abandonar las viejas costumbres, los viejos estándares y toda la forma de vida de sus padres. Por ello se ha construido un sistema educativo basado en el desarrollo de la memoria del niño, y

no en su capacidad. A los alumnos se les enseña a recordar hechos y ficciones - *las ficciones que cada sociedad ha establecido para sí misma* - en vez de darles la capacidad para descubrir y crear sus propias verdades.

Los programas que piden que los alumnos desarrollen capacidades y destrezas en vez de memoria, son intensamente ridiculizados por quienes se imaginan que saben qué es lo que necesita aprender un niño. Sin embargo, lo que se enseña a los niños conduce al mundo hacia la ignorancia, en vez de alejarlo de ella. No se quiere que los jóvenes saquen sus propias conclusiones. Quieren que lleguen a las mismas conclusiones que nosotros. Así, se les condena a repetir los errores. La mayoría de las personas en esta sociedad ni siquiera desean que sus hijos conozcan los hechos más básicos de la vida. Tampoco se permite que se enseñe a los niños a celebrarse a sí mismos y a sus cuerpos, su humanidad y sus maravillosos seres sexuales. Y no se permite que sepan que son, primero y sobre todo, seres que habitan un cuerpo. Ni se les trata como seres que habitan en cuerpos. En las sociedades dónde se habla abiertamente de la sexualidad, se analiza con libertad, se explica y se experimenta jubilosamente, prácticamente no hay delitos sexuales, sólo ocurre un diminuto número de nacimientos que no se esperan, y no hay nacimientos "ilegítimos" o no deseados. Todos los nacimientos son bendiciones, y se atiende el bienestar de todas las madres y de todos los niños. Es un hecho comprobado, la sociedad no aceptaría otra opción.

Decir que nuestras escuelas no enseñan ficciones, sino hechos es mentirnos a nosotros mismos, igual que se miente a los alumnos. Cualquier libro de historia de México parecería escrito por personas que quieren que sus "hijos" vean el mundo desde su ángulo particular. A los niños y alumnos no se les dice la verdad acerca del pasado, por temor a que los vean como realmente son, pero cuando otro segmento o la minoría dicen: "*No sucedió así, dejaron fuera una parte enorme*", se encogen de miedo y gritan y exigen que nadie trate de cambiar los libros de texto.

La mayor parte de la historia está escrita desde el punto de vista de un segmento de la sociedad que no quiere que se sepa como sucedió realmente. Quieren que sepa cómo justificaron lo que sucedió, desde su punto de vista. Por lo tanto, no enseñan historia en lo absoluto, sino política. En contraste con la historia -relato exacto y completo de lo

que sucedió realmente- la política nunca se interesa en lo que sucedió en la realidad. La historia revela, la política justifica. La historia descubre; la política encubre. Los políticos odian la historia que se escribe con la verdad. Y la historia, que se escribe con la verdad, tampoco habla muy bien de los políticos.

El punto es que *el sistema educativo no permite el pensamiento crítico sobre estos temas, o muchos otros.* En las sociedades donde se enseña el pensamiento crítico, se reconocen abiertamente los errores del pasado y nunca se repiten, y una vez es suficiente para las conductas que son claramente autodestructivas; incluso las acciones llamadas "justificables" del pasado son objeto de un intenso escrutinio. Nada se acepta por su significado aparente.

Ahora bien, un sistema escolar que enseña las habilidades para la vida, en vez de sólo hechos, ¿cómo abordaría la Independencia de México y la Revolución Mexicana? Los maestros describirían en clase lo que sucedió ahí exactamente. Incluirían todos los hechos que condujeron a ese acontecimiento. Buscarían las opiniones de historiadores de ambos lados del encuentro, lo que permitiría a los alumnos darse cuenta de que hay más de un punto de vista para todo. No pedirían memorizar sucesos, fecha y cifras. En cambio, desafiarían a la clase a, una vez obtenido todo el "conocimiento", desentrañar la "sabiduría" que encierra; orillándolos a pensar en una salida mejor... pues, cualquiera puede mirar por encima de su hombro y decir: "Yo lo hubiera hecho diferente". ¿Entonces por qué no lo hacemos?

Simplemente porque si se permite a los hijos revisar el pasado y analizarlo críticamente, se correrá el riesgo de que ellos discrepen con el rumbo que seguimos nosotros; no se permite demasiado desacuerdo en los salones de clases puesto que, por consiguiente, tendrían que tomar las calles, ondear consignas y hacer todo lo que puedan para que se les vea.

No son los jóvenes quienes participan en la política de engaño y manipulación, sino los que piden que la detengan. Cuando los jóvenes ven que su causa está perdida, se unirán a nosotros. Si son violentos, es porque nosotros lo somos. Si son materialistas, es porque nosotros lo somos. La única diferencia es que ellos realizan sus actividades

al descubierto. Los adultos ocultan sus conductas. Sin embargo, los jóvenes ven la hipocresía y tratan desesperadamente de cambiarla. No obstante, una vez que trataron y fallaron, no les queda más opción que imitarla.

Es así que lo que memorizamos, lo conmemoramos. Ahora que nos acercamos al bicentenario de la Independencia y al centenario del mito de la revolución mexicana se torna necesaria la discusión de este tema. ¿Qué pasaría en México si descubriéramos que la historia de nuestro país está fincada en mitos y no en realidades? Un redescubrimiento de la realidad caudillista y del nacionalismo que se ha vivido en México desde los primeros años del siglo XIX, hasta sus últimos días. La historia mexicana de los siglos XIX y XX protagonizada por una diferencia entre caudillos, unos de origen criollo como Iturbide o Santa Anna y otros de origen indio o mestizo como Juárez y Porfirio Díaz. Estos últimos entroncados a la tradición caciquil de los indígenas prehispanos.

El caudillismo típico del siglo XIX latinoamericano con profundas raíces en la mentalidad hispana y en la situación social de la América colonial y postcolonial marcada por dos visiones bien diferenciadas: la liberal y la conservadora. Fundamentalmente se trata del desfile de los dueños de un poder que donde transitan los dilemas ideológicos y prácticos del siglo XIX hispanoamericano: federalismo y centralismo, liberalismo y caudillismo, catolicismo y anticlericalismo, la búsqueda desesperada de legitimidad y consenso, y en el trasfondo la recurrente tentación monárquica, imaginada como la última solución al fracaso político de las nuevas repúblicas, una vuelta al mundo protector de la Colonia.

Los personajes se muestran en una galería de retratos de caciques y «héroes» que guían los pasos de la nación en la tradicional pugna de los grandes personajes, es decir de los «mandones», pero también de los intelectuales que han tenido el poder como principal objeto de interés en sus reflexiones. Quizá el caudillo más peculiar sea Porfirio Díaz, ese curioso dictador demócrata que calificaba a los intelectuales de «*profundistas*». Repasar la Historia de la nación y su devenir coincide en un punto: tratar a sus padres ideológicos como héroes y a los contrarios como traidores.

Si bien se movieron, en la década de 1810, la revolución independentista y el sentimiento religioso, son muchas las diferencias que se aprecian entre el cura Hidalgo y José María Morelos. El primero, loco visionario que desató una orgía de saqueo y muerte sin más finalidad que la propia atrocidad vengativa. Por el contrario, Morelos sí parecía tener un proyecto que poner en práctica tras la guerra. Parece más un personaje equilibrado, ordenado y pragmático; un hombre capaz de legislar con más respaldo que el mero providencialismo de Hidalgo. El de Valladolid de Michoacán demuestra ser superior a su antecesor al no retractarse ante el tribunal que lo juzga. José María Morelos muere sin traicionar a sus ideas y a sus compañeros de revolución.

La crisis de 1848 marcó el inicio de un cambio que culminó en México seis años después. Toda una generación de estadistas, teóricos y militares desapareció del panorama político para dejar paso a una nueva hornada de caudillos. El fracaso de los primeros cincuenta años de independencia, fruto de la inoperancia de los líderes recién retirados del gran teatro del poder, pero también el de una clase social: los criollos. Sin embargo, también se produce un relevo en el ámbito profesional: ya no son religiosos y militares los que acaudillan México, estos personajes surgidos a mediados del XIX eran abogados, ingenieros, médicos... las profesiones liberales iban a gobernar la nación desde ese momento.

Pero aún son pocos los textos de historia que relaten los hechos desde diferentes métodos, como el prosopográfico escogido Enrique Krauze en su obra: "*Siglo de Caudillos*"² donde no nos ofrece un repaso exhaustivo de la Historia de México, sino que amenamente nos encontramos, al fin y al cabo, ante un trabajo que, a pesar de sus numerosas lagunas –fruto del modelo escogido por el autor– sabe despertar el interés por la cuestión mexicana. Sin embargo, todo aquel que tenga una mínima base sobre los asuntos planteados, valorará esta obra como fuente de conocimientos.

Por otro lado, la idea de Revolución que los mexicanos tenemos procede no de los hechos históricos, sino de los mitos y leyendas creados poco después de la guerra civil iniciada, propiamente, en 1913. El inmenso lastre mental que implica la creencia

² Enrique Krauze. Tema: Historia. Páginas: 350. 1994. Editorial: TusQuest Editores ISBN: 8472234134.

en esos mitos y leyendas hace muy difícil la construcción de verdaderas alternativas: democráticas, competitivas, orientadas al desarrollo de todos los mexicanos. De aquí el énfasis en la importancia de estudiar la Revolución Mexicana, a pesar de que sea un suceso ya muy lejano para las nuevas generaciones, para comprender lo que es, y ha sido, la cultura mexicana en el último siglo.

Recordamos muy pocos libros de crítica a la revolución mexicana. Pero el de Schettino³ es distinto, pues parte del supuesto de que no hubo un movimiento social que cambiara las estructuras del sistema porfirista. "*Cien años de confusión. México en el siglo XX*", trata de desmontar los mitos del discurso histórico de la Revolución Mexicana y presenta una versión de la historia mexicana, distinta de la que ha sido la oficial. Echando mano de la Historia, la Economía y en menor medida la Ciencia Política, aporta datos duros y un análisis crítico de los sucesos acontecidos en los años dominados por el llamado "*Régimen de la Revolución.*" Pero un régimen autoritario, que pospuso la ciudadanización de la sociedad. Lo que Schettino busca, además de conocer y dar a conocer un proceso histórico, es hacer una aportación al combate de una cultura política que no abona a la ciudadanización y, por tanto, favorece las inercias autoritarias antirreformistas y obstaculiza la profundización y ampliación de la democratización. Este concepto de falta de ciudadanía no solo se da en México sino que es algo extendido en casi toda Latinoamérica, por eso es tan fácil que se den liderazgos populistas y es esa construcción cultural la que provocó el atraso en México. No se habla de la Revolución Mexicana, sino de que existió un régimen que construyó e inventó una revolución para legitimarse. Por eso la revolución no existió, sólo había la necesidad de construir una explicación para los muertos y estragos". "*Es un libro que festeja y hace pedazos algunos íconos de los cuales ya sospechábamos sus debilidades. Por eso es una lectura fundamental para los enamorados de las causas perdidas*", comentó el Dr. Prieto⁴. Demuestra la construcción de los mitos históricos que los mexicanos hemos creído en los cien años más recientes, es decir, los mitos de la historia oficial. Los exhibe y también, sin hacerlo explícito, a aquellos que ayudaron o ayudamos a difundirlos.

³ En *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Macario Schettino. profesor e investigador en la UNAM, el Tecnológico de Monterrey y El Colegio de México.

⁴ Dr. Pedro Antonio Prieto Trejo, Director General del ITESM Campus Ciudad de México.

Es probable que Schettino no sea el primero y ni el único investigador de la historia que ponga en duda la existencia del hecho conocido como Revolución Mexicana; lo que sí es evidente es que es quizás el libro sobre el tema que cuenta con mayor sustento documental para demostrar sus aseveraciones. La crítica a la invención del nacionalismo revolucionario se ha realizado en varias ocasiones en el pasado, sin embargo, pocas veces se ha desmontado el mito a través un análisis económico puntual. Publicado hace algunos años, el libro debería haber causado polémica y debate públicos. Sin embargo, por algunas de esas extrañas razones mexicanas, poco pasó por lo menos en el ámbito del público amplio.

Esta clase de libros de historia mexicana ofrecen otra visión por el trabajo de investigación que realizan y como instrumentos de análisis que se valen de las herramientas que proporcionan la historia y el análisis económico para identificar y separar los hilos de la confusa maraña que constituyen nuestros siglos XIX y XX y echar por tierra algunas de las ideas erróneas que los mexicanos hemos aprendido desde la escuela: por ejemplo defender la herencia liberal aun donde ni remotamente existe; creer en la revolución como un proceso continuo y uniforme aún cuando la lucha de Obregón contradiga la de Madero.

"...La Revolución Mexicana, es un hecho inexistente, una construcción simbólica realizada con el fin de dotar de legitimidad a los ganadores de una serie de conflictos armados. Por ello, el concepto cambia en tanto no hay un ganador definitivo. El proceso se inicia en 1911, con la llegada de Francisco I. Madero al poder, y termina en 1938, cuando Lázaro Cárdenas es el ganador definitivo de la Revolución.

La Revolución Mexicana es un concepto, no un hecho histórico. La Revolución que marca el siglo en nuestro país nunca existió. La Revolución Mexicana sobre la que se funda el régimen político que gobernó al país desde 1938 y casi por cincuenta años, y que sigue muy adentro del alma de los mexicanos, es una construcción cultural que sin duda toma los hechos históricos y les da un sentido, pero que no se corresponde con ellos. Esa construcción cultural crea una ruptura que no existió y que le da una sentido de continuidad a movimientos totalmente dispares.

La utilización política del mito, con el muralismo y la escuela como instrumentos, ayudó a forjar una cultura antidemocrática (paternalista, corporativa, ventajista, etc.) que hoy, presente en muchos políticos y sectores de la sociedad, es una pesada carga en tanto obstáculo al reformismo liberal-democrático que el bien del país reclama.

No es que la Revolución Mexicana no existiese, sino que existió en demasía. Hubo un exceso desproporcionado de revolución, una verdadera indigestión, una sobreabundancia de revolución, un verdadero hartazgo. La realidad quedó como un pálido reflejo de la hinchada y grandiosa Revolución, la permanente y la interrumpida, la eterna y la coyuntural, la única, la omnipresente, la inevitable⁵....”.

Los párrafos anteriores no se encontrarán, como es obvio, en ningún texto que reproduzca la verdad oficial sobre la historia de México. Para muchos estos discursos no tienen una gran incidencia, sin embargo, para muchos otros el discurso nacionalista inventando sirve de referente fundacional para proyectar a nuestro país hacia el siglo XXI. Es probable que en el futuro, cuando los mexicanos decidamos reconocernos tal como somos y fuimos, será una verdad de curso popular. La gran pregunta es si el siglo XXI lo vamos a perder igual que el XX. Es necesario contar con las tres virtudes de la modernidad, la democracia, el crecimiento económico y la justicia. El problema fue que el régimen no aportó ninguna de ellas.

Tal vez a nuestras queridas facultades les haga falta algo de aire fresco para analizar mejor las nuevas realidades de México. Un análisis frío sobre la revolución, el hecho de analizar la vida política de México desde un espacio tan "antiséptico", alejado de las ideologías que por tantos años han permeado en las escuelas de Economía y Filosofía de las universidades públicas.

Al contrario de algunos que se oponen a la celebración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución Mexicana, bajo los sofismas de que fueron movimientos estériles porque interrumpieron líneas de progreso, causaron muchos muertos o cien años de confusión; o porque son mitos incapaces de suprimir la pobreza y la desigualdad social, muchos creen, que esta gran nación, que a pesar

⁵ José Ramón López Rubí Calderón. Director de la revista Estudios de Política y Sociedad. Opinión: *Para combatir una confusión*.

de todo es el México de hoy, permanecería en un mucho mayor atraso institucional, político y económico de no ser por las hazañas de la Independencia y la Revolución.

Es obvio, entonces, que se imponen las conmemoraciones, pero no al estilo de lo que ya se prefigura: banales shows históricos y juegos computarizados de luces para impresionar a los inocentes, monumentos sin sentido donde se desperdician muchos millones de pesos, discursos por aquí y por allá, costosas obras efímeras; bautizos con las palabras mágicas a cuanta obra o proyecto se les ocurre, como la *"Ruta 2010"* o la *"rosca de reyes del bicentenario"*.

No, el año 2010 debería de ser la magnífica oportunidad para reafirmar a la Nación Mexicana; su gente, en primer lugar pero también su territorio, con una fortaleza de las instituciones y el estado de derecho; con su reorientación por la senda del progreso económico y social; con programas gubernamentales de largo aliento que impulsen con energía el trabajo de todos hacia la consecución de las metas nacionales y un crecimiento del 10 por ciento anual. Todo esto contrarrestaría de una buena vez el espíritu de desánimo que impera entre la gente por la década de este inicio del siglo XXI perdida en todos los frentes, economía, desarrollo social, seguridad, esquema político, y que es lo que provoca también un natural sentido de rechazo a las celebraciones.

El 2010 sería una inigualable oportunidad de replantear un acuerdo para la justicia y la dignidad nacionales; un gran acuerdo nacional para desarrollar un proyecto de largo plazo que, además, cuente con una visión de Estado; una gran alianza para generar los cambios que requiere el país y, sobre todo, con el objetivo de generar empleos y reducir los niveles de pobreza. Así es que, como una parte muy importante de las conmemoraciones del Bicentenario, el 2010 debería darnos la oportunidad de un enfoque consensuado para, ahora sí, llevarlas a cabo exitosamente, y para inyectar un nuevo optimismo nacional que a todos nos saque del letargo. Sin estridencias, la sociedad mexicana debería reafirmar esa verdad en un pacto nacional.

Hoy, al iniciar las fiestas del centenario de la Revolución Mexicana, los ensayos críticos de la historia son una lectura indispensable para quienes quieran entender el

México que vivimos, inclusive para aquellos que, desesperados o para satisfacer su deseo de revancha política, creen en algo así como un determinismo histórico, que pretende que en el año diez del siglo XXI, como ocurrió en los siglos XIX y XX, los mexicanos iniciemos una nueva guerra civil, para que ahora sí ganen los buenos que representan a los buenos que ganaron antes.

Lecturas para saber por qué la Revolución no nos hizo justicia a la mayoría de los mexicanos. Nunca es triste la verdad —*escribió Joan Manuel Serrat y reproduce Schettino como uno de los epígrafes de su texto*—, lo que no tiene es remedio. Nos preguntamos ahora ¿cómo y qué debe enseñarse a nuestros estudiantes de primaria y secundaria en cuanto a la historia de México? ¿Cómo, entonces, debemos educar a nuestros jóvenes? Primero, tratémoslos como seres. No es algo fácil acostumbrarse a esta condición. Es muy confinante, muy limitante. Como consecuencia, el niño protestará por estar tan limitado súbitamente. Escuchemos ese grito. Entendámoslo. Y démosle a los niños tanta sensación como sea posible de que están "ilimitados".

Como paso siguiente, introduzcámoslo con amabilidad y cuidado al mundo que nosotros mismos creamos. Cuidemos lo que depositemos en su memoria. Los niños recuerdan todo lo que ven, todo lo que experimentan. ¿Por qué les dan una nalgada en el momento en que salen del útero de su madre? ¿Por qué alejan a sus bebés de sus madres minutos después de que fueron separados de la única forma de vida que han conocido en toda su existencia presente? ¿Por qué permitir que algunas de las primeras imágenes a que se expone el niño sean imágenes de violencia? ¿Por qué enseñar a los niños a avergonzarse y abochornarse de sus propios cuerpos y sus funciones, resguardando nuestros cuerpos de la mirada y el contacto de ellos, y decirles que nunca se toquen en formas que les produzcan placer? ¿Qué mensaje les enviamos acerca del placer? ¿Y qué lecciones acerca del cuerpo? ¿Por qué colocamos a nuestros hijos en escuelas en las cuales se permite y alienta la competencia, dónde se recompensa al "mejor" y al "más capaz" en el aprendizaje, dónde se califica el "desempeño" y a duras penas se tolera que traten de seguir su propio ritmo? ¿Por qué no extraer lo que se encuentra naturalmente en el niño, en vez de buscar introducir en su vida lo que no es natural para él?

Enseñemos conceptos, no materias. Inventemos nuevos planes de estudios y construyámoslo alrededor de tres Conceptos Esenciales: Conciencia, Honestidad y Responsabilidad. Que toda instrucción se encuentre inmersa en ellos. Que todo lo que se enseñe provenga de estos conceptos. Desde los libros de texto elementales hasta las lecturas más avanzadas, tareas de escritura, técnicas de computación. Los niños quedarían inmersos en los conceptos sus derivados, y claro, según avance el niño en su capacidad de autoexpresión.

¿Cuáles son algunos de los conceptos que son importantes para nosotros en la vida? La honestidad, la justicia. Tratar a los demás amablemente; Congeniar. Ser tolerante. Ver a los demás como iguales. Creer en uno mismo. *Portarse con dignidad.* Sin embargo, no se enseñan esas ideas en la escuela, cuando son lo más importante de la vida. No se enseña lo que significa ser honesto ni responsable ni lo que significa estar consciente de los sentimientos de otras personas y ser respetuoso.

Se dice que está a cargo de los padres; sin embargo, sólo pueden transmitir lo que se les transmitió a ellos. Y los pecados del padre se castigan en el hijo. No es cuestión de culpa, sino de elección. Y si nosotros no somos responsables por las elecciones que hizo y sigue haciendo la humanidad, ¿quién es, entonces? Hasta que estemos dispuestos a asumir la responsabilidad de todo, no podremos cambiar nada. Hemos repetido los mismos errores durante miles de años. La humanidad no ha evolucionado en sus instintos más básicos mucho más allá de la era del hombre de las cavernas. Sin embargo, cada intento por cambiar se recibe con desdén. Cada desafío a revisar los valores, y tal vez incluso reestructurarlos para que se enseñen conceptos más elevados en las escuelas, se acoge con temor, y después con enojo.

Pero el problema consiste en que no todas las personas están de acuerdo con esos conceptos, con su significado. Los padres se salen de sus casillas cuando tratan de introducir esas ideas en los planes de estudio. Dicen que estás enseñando "valores" y que en la escuela no tiene cabida esa clase de instrucción.

Las escuelas son exactamente el lugar para esa instrucción. Debido, precisamente, a que están aisladas de los prejuicios de los padres. Sencillamente: No se entienden los

conceptos más básicos de las sociedades civilizadas. No se sabe cómo resolver conflictos sin recurrir a la violencia; vivir sin temor; actuar sin egoísmo; amar sin condiciones.

La esperanza esta en las siguientes generaciones. Pero debemos de dejar de sumergirlas en las formas del pasado. Juntos vamos creando la versión más grandiosa de la imagen más grandiosa que hayamos tenido de nosotros mismos como raza humana. Después, tomemos los valores y conceptos que sustentan esa imagen y enseñémoslo en las escuelas.

Cursos como, Entendimiento del poder; Solución pacífica de conflictos.; Elementos de relaciones amorosas. Personalidad y autocreación. Cuerpo, mente y espíritu: como funcionan. Dedicación a la creatividad. Celebración del yo, valorar a los demás. Expresión sexual jubilosa. Justicia. Tolerancia. Diversidades y similitudes. Estudio de la ética Consciencia creativa y poder mental. Discernimiento y estado de alerta. Honestidad y responsabilidad. Visibilidad y transparencia. Ciencia y espiritualidad. Deben impartirse como cursos separados, de una revisión completa de los planes de estudio en las escuelas, de una formación basada en valores.

En otras sociedades, los conceptos para la vida se enseñan a los niños desde una edad muy temprana. Hemos creado una sociedad en la cual el pequeño Juanito aprende a leer antes de salir de preescolar, pero todavía no aprende a dejar de pegarle a su hermano. Y Susanita perfecciona su conocimiento de las tablas de multiplicar usando tarjetas especiales y el ejercicio de la memoria, en grados cada vez más tempranos, pero no aprende que su cuerpo no contiene nada que sea vergonzoso o bochornoso.

Por ahora las escuelas existen principalmente para proporcionar respuestas. Sería mucho más benéfico que su función primordial consistiera en formular preguntas. ¿Qué significa ser honesto, o responsable, o "justo"? ¿Cuáles son las implicaciones? Las escuelas son de gran utilidad para los estudiantes cuando comparten con los Pequeños lo que los Mayores aprendieron y descubrieron, decidieron y eligieron en el pasado. Los estudiantes pueden entonces observar cómo ha funcionado todo. Sin

embargo, en las escuelas se presentan estos datos al estudiante como *Eso Que Está Bien*, cuando, en realidad, deberían ofrecerse simplemente como lo que son: datos. El tesoro siempre debe estar en la pregunta, y no en la respuesta.

Por ahora, obviamente, los niños introducirán los valores de sus padres a esta pregunta. Los padres continuarán representando un papel muy importante - el papel principal- en la creación del sistema de valores del niño. La intención y el propósito de la escuela sería alentar a los niños, desde la edad más temprana hasta el final de la educación formal, a que analicen estos valores, y a que aprendan como usarlos, aplicarlos, y como volverlos funcionales. "Los padres que no quieren que sus hijos cuestionen sus valores no aman a sus hijos, sino más bien, se aman a sí mismos a través de sus hijos."

Hay algunas escuelas que buscan aproximarse a este modelo, como la Escuela Waldorf creada por Rudolph Steiner.⁶ Lo exponemos como un ejemplo de cómo se

⁶ Los resultados de la investigación espiritual de Rudolf Steiner, doctor en Filosofía y Letras, se reflejan en la renovación de muchos sectores de nuestra vida como, por ejemplo: la pedagogía, la medicina y pedagogía curativa, el arte (arquitectura, pintura, eutimia y el arte de la palabra), así como en la agricultura (método biodinámica) y el orden social (triformación del organismo social). El fundamento de sus investigaciones fue la ciencia del espíritu a la que denominó **Antroposofía**. Sostuvo que la ciencia material no puede abarcar a toda la naturaleza ya que excluye al reino del espíritu. Al tender un puente entre el mundo físico y el espiritual, la Antroposofía mostrará un camino hacia un verdadero entendimiento de la humanidad y su relación con el universo. Antroposofía Agricultura Biodinámica; Pedagogía Waldorf Pedagogía Curativa; Medicina Arte; Arquitectura Un Nuevo Orden Social; Otras. Pedagogía Waldorf . La educación Waldorf tiene sus raíces en la investigación científico-espiritual del científico y pensador austriaco Rudolf Steiner. De acuerdo con la filosofía de Steiner, el ser humano es un ser tripartita en espíritu, alma y cuerpo, cuyas capacidades se despliegan en tres etapas de desarrollo en el sendero hacia la vida adulta: la primera infancia, la niñez, y la adolescencia. En abril de 1919, Rudolf Steiner visitó la fábrica de cigarrillos Waldorf-Astoria en Stuttgart, Alemania. La nación germana, vencida en la guerra, se tambaleaba ante un inminente caos económico, social y político. Steiner habló a los trabajadores de la necesidad de una renovación social, de una nueva manera de organizar la sociedad, así como una vida política y cultural. Emil Molt, propietario y director de la fábrica, preguntó a Steiner si él se encargaría de establecer y guiar una escuela para los hijos de los obreros de la compañía. Steiner estuvo de acuerdo, pero puso cuatro condiciones, cada una de las cuales iba en contra de lo acostumbrado en la época: Que la escuela estuviera abierta a todos los niños. Que fuera mixta. Que fuera una escuela unificada de 12 grados. Que los maestros, aquellos individuos que estuvieran en contacto con los niños, tuvieran el control principal de la escuela, con una interferencia mínima del estado o de fuentes económicas. Las condiciones de Steiner eran radicales para ese entonces, pero Molt las aceptó gustoso. El 7 de septiembre de 1919 La Escuela Libre Waldorf (Die freie Waldorfschule) abrió sus puertas. Actualmente hay más de 750 escuelas Waldorf en 53 países. En América del Norte hay 150 escuelas, centros de capacitación para maestros e iniciativas afiliadas a la Asociación de Escuelas Waldorf de Norte América. Hay también más de 68 institutos de capacitación de tiempo completo para maestros Waldorf en todo el mundo. No hay dos escuelas idénticas, cada una se administra de manera independiente, y sin embargo, un visitante reconocerá muchas características comunes a todas ellas. En México, el Centro Antroposófico de México ofrece cursos de capacitación para Maestros Waldorf a nivel Preescolar, Primaria y Secundaria. Pedagogía Waldorf en la UNESCO. La educación, un desafío global. Nuestros hijos tienen la llave del futuro. Ellos son quienes habrán de encontrar en el mañana soluciones a los desafíos globales a los cuales hoy nos enfrentamos. Y encontrar soluciones exige desarrollar capacidades humanas en algunos ámbitos que apenas ahora empezamos a comprender. Una verdadera educación debe capacitar a los niños para poder desplegar aquellas facultades que van más allá de la pura tradición y el conocimiento convencional. La Educación Waldorf persigue esta meta. El siguiente es un artículo del catálogo de la exposición Pedagogía Waldorf celebrada en el marco de la 44 conferencia sobre educación de la UNESCO, llevada a cabo del 3 al 8 de octubre de 1994 en Ginebra, Suiza. ¿Qué necesita la escuela del estado? • Para desarrollar la libertad, la justicia y la paz en el mundo, para reconocer la dignidad humana y el derecho a un desarrollo libre de la personalidad del ser humano, es necesario que existan hombres libres. La libertad y la responsabilidad han

puede planear la educación en una manera que se enfoque en la "sabiduría" en vez de en el "conocimiento" simplemente.

Son muchos sus particularismos. En la Escuela Waldorf, el maestro avanza con los niños a través de todos los niveles de experiencia de la enseñanza primaria y elemental. Durante todos esos años, los niños tienen el mismo maestro, en vez de pasar de una persona a otra. ¿Nos podemos imaginar el vínculo que se establece? El profesor llega a conocer el niño como si fuera propio, surge entre ellos un nivel de confianza y amor sorprendente. Al término de esos años, el maestro vuelve al primer grado, empezando de nuevo con otro grupo de niños. Este modelo educativo reconoce y anuncia que *la relación humana, la vinculación y el amor* que se comparten en un paradigma de este tipo es tan importante como *los hechos* que el maestro pueda impartir al niño.

de ser despertadas ya en el niño. Y para ello se hace necesaria una educación que libre, múltiple, responsable y autónoma pueda potenciar al máximo su individualidad. La conformación de la enseñanza debe adecuarse a este hecho. Y ello es válido para la libertad de educación, el derecho a crear escuelas con igual rango que las escuelas estatales, sostenidas en forma comunitaria libre, con igual derecho a financiación y competencias en cuanto a dirección de la escuela. La declaración de Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo de fecha 04.02.1984 considera al ser humano como sujeto de desarrollo. Quien no quiera ignorar esta Declaración en relación a las políticas educativas y busque una salida a la actual crisis en la educación debe apostar por reformas y mostrar una perspectiva políticamente factible, basada en la experiencia, comprensible y susceptible de realización. La degradación y la privación de derechos al ser humano en el siglo XX han demostrado como la convivencia pacífica entre los pueblos depende, de forma decisiva, de cada hombre individual pueda desarrollarse y desenvolverse dignamente. Ningún ser humano puede convertirse en medio para los fines de otro; cada hombre es "una meta en sí mismo" y tiene el derecho a la propia determinación. Sólo teniendo como fuente de desarrollo un hombre capacitado para enfrentar el futuro, la sociedad también será capaz de acometer el futuro. En la autodeterminación, la dignidad humana se puede hacer realidad solamente si parte de una capacidad del hombre para autodirigirse de forma abierta hacia su entorno, en su pensar, sentir y hacer. El ser humano se traiciona a sí mismo si actúa en aras de un aprovechamiento egocéntrico. La libertad de autodeterminación es al mismo tiempo una responsabilidad social. La formación general, accesible a todos los seres humanos, debe cuestionarse por tanto, qué condiciones impulsan e impiden la apertura al entorno y la capacidad de dirigirse de forma autónoma. Estas condiciones sólo pueden ser generadas a través de un sistema educativo: - impartido por maestros, que con un conocimiento del mundo y del ser humano, viven en sí mismos la libertad, la responsabilidad, la iniciativa y la emancipación, - que lleva a cabo una enseñanza cuyos planes educativos derivan del derecho esencial al desarrollo individual, asegurando un dinamismo y al mismo tiempo una continuidad y estableciendo estos procesos de desarrollo de una forma abierta (Génesis del Plan Educativo), - que basa sus estructuras en la libertad, la responsabilidad y autodeterminación; la autogestión, por parte de las personas participantes en el proceso educativo, debe quedar asegurada. - que organiza la formación de sus maestros de forma independiente del estado, - que no tiene planes de estudio centralizados. El plan educativo debe ser desarrollado y perfeccionado para cada escuela contemplando su situación cultural particular, - que limita el control escolar a la consecución de derechos irrenunciables de la persona de acuerdo con las leyes estatales, - que conforma las tareas pedagógicas en base a la propia responsabilidad de los alumnos y las personas implicadas en cada escuela, - que establece la supervisión y necesario control mediante la apertura, el diálogo abierto y la autoevaluación. Un sistema educativo en favor de una intervención en el entorno y la sociedad de forma autodeterminada y responsable tiende un puente hacia una nueva cultura generada a partir de la individualidad. El respeto a la dignidad de nuestros semejantes y el diálogo establecido sobre esta misma base permite convertir diferencias individuales, sociales, nacionales y étnicos en un enriquecimiento para la humanidad en su conjunto. Un sistema educativo entendido en este sentido conlleva como resultado un pluralismo educativo, expresión de la verdadera Democracia. Otto Ulrich. Bibliografía: L.Gessler, Bildungserfolg im Spiegel von Bildungsbiographien, Frankfurt/M. 1998. Siegfried Jenker, Internationale Erklärungen und Übereinkommen zum Recht auf Bildung und Freiheit in der Erziehung. Schriftenreihe des Europäischen Forum für Freiheit im Bildungswesen Bd. 1 Frankfurt 1992. Siegfried Jenker, Das Recht auf Bildung und die Freiheit der Erziehung in Europäischen Forum für Freiheit im Bildungswesen Bd. 7, Frankfurt 1994. Lothar Theodor Lemper, Privatschulfreiheit. Zur Genese, Praxis und Chance eines Grundrechts, Köln, Graz, Wien 1989. Friedrich Müller, Zukunftsperspektiven der Freien Schule. Dokumente, Diskussion und praktische Folgen der Finanzhilfe, Urteile des Bundesverfassungsgerichts, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 529, Berlin 1988.

Se esta alcanzando cierto progreso en lo que concierne a la educación, pero es muy lento. Incluso el intento por introducir un plan de estudios orientado hacia objetivos y enfocado en el desarrollo de la capacidad, encuentra una enorme resistencia. Se le ve como amenazante, o ineficaz.

Enfoquemos los esfuerzos que inútilmente desgastamos en nimiedades, en cosas realmente significativas; no celebremos mitos, pero no olvidemos quiénes somos o el por qué lo somos. Revivamos en la pureza de la infancia, en la vitalidad de la juventud, la esencia original de nuestro pasado, el verdadero, el que nos marca.

Padres, eduquemos a nuestros hijos, sin temor a escuchar, a hacerlo de una forma nueva; hijos, demos a nuestros padres el ejemplo de una actitud digna de un mexicano, que día a día celebra las contiendas del pasado, saliendo avante de las luchas del presente, conservando el brillo en los ojos; que no se conforma con ondear la bandera y brindar en nombre de la patria 4 veces al año, aún desconociendo los detalles del hecho generador de tal costumbre.

Bibliografía:

- Historia Universal Contemporánea I; Javier Paredes (Coord.) – Barcelona – Ariel – 2004.
- La emancipación de Hispanoamérica; Jaime Delgado Martín. Universidad Complutense. Editorial: Instituto de Cultura Hispánica (Año: 1960)
- Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826; John Lynch – Barcelona – Ariel- 2008.
- <http://www.educacionwaldorf.org/>
- <http://www.casasteiner.com.ar/>
- <http://www.antroposofiamexico.org/>

Elaboró:

- **Lic. Ilse Daniela Reza Rodríguez.** H. Congreso del Estado de Chihuahua. Libertad No. 9. Col. Centro. Piso 15. C.P. 31000. ilse_reza@hotmail.com
- **Lic. Sergio Gaytán Luján.** . H. Congreso del Estado de Chihuahua. Libertad No. 9. Col. Centro. Piso 15. C.P. 31000. sergaytan@hotmail.com

Religión y Política. Sacerdotes en la Independencia de México

Por: Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal

RESUMEN

En la historia mexicana es continua la actuación destacada de numerosos sacerdotes cristianos en la vida social y política del país. Desde la conquista y la colonia españolas hasta nuestros días, pasando por la lucha de su independencia, desde sus prolegómenos hasta su culminación y consolidación.

Pero su actuación nunca fue monocolor. Los hubo que impulsaron y apoyaron la independencia pero la mayoría la combatió, incluso algunos de ellos, actuando como promotores, organizadores y oficiales en las milicias realistas. En momentos que recordamos y celebramos los doscientos años de la Independencia mexicana y que se discute en el ágora nacional sobre la laicidad del estado mexicano y los derechos humanos, sociales y políticos, de las jerarquías eclesiásticas es pertinente hacer un repaso de la participación sacerdotal en el movimiento por la independencia de México.

La primera parte del material se aboca a análisis cuantitativo de este fenómeno y encuentra que aunque nos se goza de datos exactos el porcentaje de sacerdotes insurgentes fue entre el 5 por ciento como mínimo y el 30 como máximo de todo el clero de finales de la Nueva España. Una cantidad moderada pero significativa.

La segunda reflexiona sobre los motivos y las razones religiosas que aducían los ministros de culto insurgentes y realistas en su discurso, para concluir que ello más bien parece estribar en una opción política cubierta con el baño de la mentalidad religiosa contemporánea. También se detiene en el uso particular de los símbolos religiosos como el de la Virgen mexicana de Guadalupe y el de la española Virgen de los remedios.

En conclusión, los curas insurgentes en su mente mezclaban democracia y república como opuestos a autoritarismo y elementos de nacionalismo como opuestos a colonia y los pegaban con la argamasa de la religión católica. Los trigarantes también, dándole un peso diferenciado en el conjunto a cada uno de estos elementos. De alguna manera ahí se incubó el debate y la disputa que desembocaría en el que sostuvieron las tendencias liberales y las conservadoras durante todo el resto del siglo XIX.

Introducción

En la historia mexicana es prácticamente continua la actuación destacada de numerosos sacerdotes cristianos en la vida social y política del país. Desde la conquista y la colonia españolas hasta nuestros días, pasando por la lucha de su independencia, desde sus prolegómenos hasta su culminación y consolidación.

Todos ellos han llevado a la práctica sus convicciones de fe y moral religiosas y ejercido un liderazgo indubitable. Pero su actuación nunca ha sido monocolor. Los hubo que impulsaron y apoyaron la independencia pero la mayoría la combatió, incluso algunos de ellos, actuando como promotores, organizadores y oficiales en las milicias realistas. Entre estos últimos podemos contabilizar en mayor o menor grado a los obispos, de manera muy destacada al de Oaxaca que terminó su vida como obispo de Tarragona en España, así como a los jueces de la Inquisición, casi todos ellos nacidos en España o hijos de aristócratas españoles. Algunos fueron cambiando de opinión con el paso del tiempo y la evolución de las condiciones políticas en España y en sus colonias. Muchos miembros de la alta jerarquía, al final del proceso, respaldaron la formación del ejército trigarante y el Imperio bajo Iturbide, pues compartían su preocupación, visión y propuesta.

En momentos que recordamos y celebramos los doscientos años de la Independencia mexicana y que se discute en el ágora nacional sobre la laicidad del estado mexicano y los derechos humanos, sociales y políticos, de las jerarquías eclesiásticas es pertinente hacer un repaso de la participación sacerdotal en el movimiento por la independencia de México.

El tema se trata tanto en obras de pretensión general¹ o temática² como en trabajos de profundización regional pero con repercusiones que exceden esos límites³, así como en

¹ Entre otros, Farriss, Nancy M., *La Corona y el Clero en el México colonial, 1579-1821. La crisis del privilegio eclesiástico*, Trad. Margarita Bojalil, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. (Sección de Obras de Historia). Primera edición en inglés *Crown and Clergy in Colonial Mexico, 1579-1821*, *The Crisis of Ecclesiastical Privilege*, *The Atholon Press, University of London, London*, 1968 y Van Young, Eric, *The Other Rebellion. Popular Violence, Ideology, and the Mexican Struggle for Independence, 1810-1821*, *Stanford University Press*, Stanford, California, 2001, 702 p.

² Entre otros, Morales, Francisco, Ibarra González Ana Carolina, *El cabildo catedral de Antequera, Oaxaca y el movimiento insurgente*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2000, Taylor, William B., *Magistrates of the Sacred. Priests and Parishioners in Eighteenth-Century Mexico*, *Stanford University Press*, Stanford, California, 1996, 868 p./Ministros de lo Sagrado, Trads. Oscar Mazín Gómez y Paul Kersey, El Colegio de Michoacán, Secretaría de Gobernación/Colegio de México, México, 1999, Vol. I, 394 p. y Vol. II, 462 p.

diversos artículos de publicaciones especializadas. Hay también volúmenes que tratan directa y específicamente el tema o elementos del contexto y de antecedentes, tales como las que estudian la educación y las bibliotecas ilustradas, las reformas borbónicas y sus efectos.⁴

Todos estos materiales tienen la peculiaridad de hacer una historia no tanto de la Iglesia como institución en sí misma, ni de su alta jerarquía, sino más bien del papel de sus ministros de culto y el de la religión en la vida social, económica, política y cultural de la época del fin de la Nueva España, la lucha de la independencia y el principio de México.

Los curas párrocos insurgentes

Una forma de aproximarnos al fenómeno que nos ocupa es averiguar cuántos sacerdotes, de qué nivel, cargo o régimen y de dónde procedían los que se involucraron en la guerra de independencia, tanto del lado insurgente como del lado realista y compararlos con el número de los que habían en aquellos momentos en la Nueva España.

Este aspecto cuantitativo dimensiona el peso social de los ministros y de cómo cada bando ponía en práctica antagónica una misma fe religiosa. Es interesante constatar cómo se manejaban en uno y otro lado argumentos religiosos, incluso con referencia a los mismos pasajes bíblicos para argumentar a favor o en contra del derecho a la lucha por la independencia y la formación de la nueva nación mexicana.

No son muy numerosos los estudios pormenorizados sobre el asunto: el primero y más antiguo conocido del jesuita José Bravo Ugarte data de 1941⁵. 13 Años después en 1954 Karl Schmitt publicó sus estimaciones sobre la cuantía y el origen de estos. Y no fue sino

³ Entre otros, Connaughton, *Ideología y sociedad en Guadalajara, 1788-1853*, CONACULTA, México, 1993, 468 p. y *Dimensiones de la identidad patriótica. Religión, política y regiones en México. Siglo XIX* Universidad Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001 (Biblioteca de Signos 8), Brading, David A., *Una iglesia asediada: el obispado de Michoacán, 1794-1810*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 304 p., Mazín, Oscar, *El cabildo catedral de Valladolid de Michoacán*, El Colegio de Michoacán, México, 1996, 499 p., Ibarra González Ana Carolina, *El cabildo catedral de Antequera, Oaxaca y el movimiento insurgente*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2000 y Bravo Rubio, Berenice y Pérez Iturbe, *Una Iglesia en busca de su independencia: el clero secular del Arzobispado de México, 1803-1822*, tesis de licenciatura en historia, Universidad Nacional Autónoma de México: Escuela Nacional de Estudios Profesional "Acatlán", México, 2001.

⁴ Ver Ibarra González Ana Carolina y Lara, Luis Gerardo, "La independencia de México, temas e interpretaciones recientes: la historiografía sobre la Iglesia y el clero, *Ponencia presentada en el Coloquio de Historia*, Instituto de Investigaciones Históricas, Nacional Autónoma de México, México, 2004. Mimeo.

⁵ _____, José, "El clero y la independencia. Ensayo estadístico de los clérigos y religiosos que militaron durante la independencia en las filas insurgentes, trigarantes y realistas", *Abside, Revista de Cultura Mexicana*, Vol. 10, México, octubre de 1941.

hasta 1974 que el padre Francisco Morales en 1974 dio a conocer cifras, según las cuales, “los clérigos insurgentes eran unos 400, o sea alrededor de un 5.4 por ciento, en relación a los 7341 eclesiásticos regulares y seculares que vivían en la Nueva España”, cantidad que retoma de Nancy Farriss (1968) y hace referencia a datos que aparecen en *Los Guadalupe y la Independencia* de Ernesto de la Torre Villar (1966)⁶.

Más recientemente en 1996 William B. Taylor, contabiliza 1027 sacerdotes con algún cargo en la administración eclesiástica en el período de la guerra de independencia, y de ellos entresaca sólo a 97 párrocos con militancia en las filas insurgentes, 9.44 % del total, 35 vicarios, 3.41 %, 8 coadjutores o curas interinos, 0.78 %, 5 capellanes de hacienda, 0.48 %, esto es 145 de 1027, es decir sólo el 14.12 por ciento de los sacerdotes dependientes directamente de los obispos.⁷

Algunos párrocos insurgentes, 1810-1819⁸

Cargos	Partidario confirmado	Partidario declarado	Número	Por ciento
Curas	72	25	97	66.9
Vicarios	25	10	35	24.1
Coadjutores y curas interinos	6	2	8	5.5
Capellanes de hacienda	3	2	5	3.5
Total	106	39	145	100.0

De ellos, aproximadamente el cuarenta por ciento estuvieron asociados a José María Morelos.⁹

Su lugar de origen o de ejercicio pastoral abarcaba casi todo el territorio de la Nueva España, excepto en su extremo sur y escasamente en el norte. En nomenclatura actual los encontraríamos en los estados de Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Colima, Hidalgo, Zacatecas, México, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Morelos, Veracruz,

⁶ _____, op. cit., p. 55 y 56.

⁷ Op. cit., final de Volumen 1 y segundo apéndice.

⁸ Ibidem, p. 453.

⁹ Ibidem, p. 463.

Campeche/Yucatán, Sinaloa, Sonora y Durango y ciudad de México, destacando los provenientes del Bajío, la Tierra Caliente, y el altiplano central.

Sacerdotes insurgentes por región y estado moderno¹⁰

Región /Estado moderno	número	%
Bajío y áreas adyacentes en las diócesis de Guadalajara, Michoacán y México		34
31.5		
Jalisco		12
Guanajuato		10
Michoacán		8
Zacatecas		3
Querétaro		1
Tierra caliente del oeste y sur en las diócesis de Michoacán, Puebla, México y Guadalajara		31
28.7		
Guerrero		16
Michoacán		9
Puebla	4	
Colima	2	
Altiplano central en las diócesis de México y Puebla		22
20.4		
México		12
Hidalgo		4
Morelos		3
Puebla		3
Golfo, Veracruz en las diócesis de México y Puebla		8
Sur, Oaxaca en la diócesis de Antequera		8
Noroeste, en la diócesis de Arispe (Saltillo) y Durango		5
Sinaloa		3
Sonora	1	
Durango	1	

Este cuadro no incluye 25 curas párrocos reportados en AGN 0G 5, porque esos reportes cubren solamente distritos de la arquidiócesis de México. Ese grupo adicional de 25 tuvo adscripciones temporales y geográficas en el moderno estado de Hidalgo en 1811; en el

¹⁰ Ibidem, p. 454

suroeste del Estado de México entre 1810 y 1811 y en los meses después de que se hicieron los reportes, hacia el fin de 1813, cuando algunos sacerdotes se incorporaron al movimiento de Morelos, se centraron en los distritos cercanos de los hoy estados de Guerrero y Michoacán. Sobresale la región de Sultepec en el Estado de México pues fue hogar de más de un tercio de este grupo adicional de sacerdotes insurgentes.

Eric Van Young, por su parte acudió a los reportes secretos sobre la lealtad a la monarquía de 419 curas párrocos (casi todos seculares), solicitados y recibidos por el virrey Felix María Calleja entre los finales de 1813 y principios de 1814, y cruzó la muestra con otros dos informes similares de la ciudad y obispado de Valladolid que abarcaron otros 299 hombres de iglesia (97 de ellos regulares). “De estos 718 hombres, 53 por ciento (379) fueron caracterizados como leales a la régimen realista, 34 por ciento (241) como insurgentes o bajo sospecha de deslealtad y 14 por ciento (98) como ‘indiferentes’”.¹¹ Al examinar otros reportes de diversas autoridades, como los del comandante militar de Cuernavaca y del gobernador de Nueva Galicia, finalmente calcula que alrededor del 20%, máximo 30% del total de los curas, se involucraron en la contienda”.¹² Muchos menos que aquellas multitudes que durante mucho tiempo hizo creer Lucas Alamán, que Pablo Richard denunció o Henry G. Ward, emisario oficial británico en México en 1820, imaginó, pero más que los que Abad y Queipo y el jesuita Bravo Ugarte calcularon.¹³

Lo interesante de las contabilidades mencionadas, más allá de su precisión es que la casi totalidad de los ministros de culto involucrados en la independencia eran criollos nacidos en México. El caso del padre José María Morelos y Pavón, mestizo con ascendencia negra, fue atípico pues durante la colonia los sacerdotes no criollos o españoles fueron escasos, y sólo alrededor de dos docenas de estos fueron dirigentes y organizadores de la revolución de independencia o destacados políticos o administradores públicos en los inicios de México como nación. Sin embargo, dada la poca formación académica y profesional dominante en la Nueva España, en los primeros gobiernos y congresos locales y nacionales encontramos miembros de la clerecía que destacaban por su formación filosófica y jurídica y su influencia social. Lo que permite que frecuentemente encontremos ministros de culto con responsabilidades públicas tanto durante la colonia

¹¹ _____, op. cit., p.245.

¹² Ibarra, Ana Carolina, op. cit. p. 19.

¹³ Taylor, William B., op. cit. pp. 452 y 453.

como después de ella. Por ejemplo, “de acuerdo con Bustamante, alrededor de un tercio de los delgados al congreso de Chilpancingo en 1813 eran curas párrocos.”¹⁴

Estas cantidades nos obligan a reflexionar en dos cuestiones importantes. Por un lado la escasez de los involucrados directamente, a favor o en contra y la gran mayoría que se mantuvo apática, ausente, desinteresada, al margen del movimiento, combatiéndolo sólo con argumentaciones, rezos y prédicas¹⁵ o abogando por la vida de algún detenido, fuera insurgente o realista. Y cómo ese escaso número, no obstante, fue de una importancia trascendente para configurar las dimensiones y el sentido del movimiento y su contraste.

Por otro lado, según Van Young, “la mayoría de los hombres de iglesia permanecieron por lo menos pasivamente leales al régimen colonial, cientos de padres rurales periódicamente dejaban el peligroso ambiente del campo a favor de la comparativa seguridad de las ciudades durante la década de la insurgencia y otros se mantuvieron quietos en sus parroquias bajo el riesgo real o imaginado de abusos provenientes de los rebeldes populares o de incidentes de la política violencia local.”¹⁶

Sin embargo, para William B. Taylor, la mayoría fueron neutrales y cautelosos en expresar sus preferencias en uno u otro sentido, a pesar de que muchos de ellos repudiaran a los españoles por déspotas y algunos llegaron a acusarlos de heréticos y hasta “judíos”. Un caso ejemplar de lo anterior fue el del padre José Antonio de Zúñiga, cura de Temascaltepec en las fechas que Hidalgo ocupó el Valle de Toluca, el cual aunque donó tres mil pesos a la causa realista fue acusado de no urgir a sus feligreses para que se opusieran a los insurgentes.¹⁷

Destaca, en lo relativo a la educación y cultura de estos sacerdotes, el hecho que han expuesto Herrejón Peredo¹⁸, Taylor, Van Young y otros estudiosos: la mayoría de los sacerdotes insurgentes, varios de ellos, pero no todos, con un manejo fluido de términos de filosofía propios de la ilustración inglesa y francesa, eran de la elite eclesiástica y

¹⁴ Ibidem, p. 463.

¹⁵ Van Young, Eric, op. cit., p. 234.

¹⁶ Van Young, Eric, *The Other Rebellion. Popular Violence, Ideology, and the Mexican Struggle for Independence, 1810-1821*, Stanford University Press, Stanford, California, 2001., 702 p., p. 202.

¹⁷ _____, op. cit., pp.457 y458.

¹⁸ _____, Carlos, *Del sermón al discurso cívico. México 1760-1854*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2003.

tenían una formación académica similar a la de los realistas.¹⁹ Baste recordar la cercanía personal que durante años unió a Miguel Hidalgo, iniciador de la Independencia, y a Manuel Abad y Queipo, primer obispo (electo) que le decretó la excomunión a Hidalgo y los insurgentes.

Entonces ¿por qué los unos se adhirieron a la causa revolucionaria y los otros no? En el caso de Morelos, su sentido de sacrificio y de caridad tanto material como espiritual sin duda fueron fuentes de motivación.²⁰

“Sacerdotes insurgentes como Morelos, concluye el texto de Taylor, no cuestionaron concientemente la doctrina católica. Ellos querían que fuera practicada más plenamente como una ética social y orientada que reafirmara el lugar familiar de los clérigos en la vida pública... Los borbones reivindicaron el absolutismo ilustrado, de acuerdo al cual alteraron la estructura de viejas leyes y costumbres incrementando el despotismo de medidas arbitrarias y caprichosas...Honor como virtud (en el antiguo sentido de la virtud como conducta desinteresada que sirve al bien común) les pareció preferible a Morelos y otros como el camino para obtener honor y posición social que la odiosa forma de los privilegios peninsulares”.²¹

No se lanzaron los revolucionarios de la independencia, Hidalgo y Morelos y los demás, porque hubieran leído libros ilustrados franceses o ingleses, de Morelos parece que eso no fue cierto, sino que adoptaron y adaptaron algunas ideas de las que ahí se exponían porque previamente se habían indignado ante la situación colonial y se decidieron a luchar contra ella. “Al aceptar ideas liberales lo hacen porque ven en ellas un reconocimiento y una solución de los problemas que en su vida cotidiana han vivido en forma de conflicto social”.²²

¹⁹ Los autores mencionados difieren en esta materia de otros como Ernesto Lemoine, Rafael Moreno y Silvio Zavala que subrayan el perfil liberal, enciclopedista y moderno de los curas caudillos. Ver Ibarra, Ana Carolina, op. cit., p. 21.

²⁰ Esto quedó plasmado en el documento de 23 puntos propuestos por Morelos para la Constitución conocido como *Sentimientos de la Nación*, particularmente en sus numerales 12: “Que como la buena Ley es Superior á todos, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen á constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el Jornal al pobre, que mejoren sus costumbres, alexe la ignorancia, la rapiña y el hurt, y 15: “Que la esclavitud se proscriba para siempre y los mismo la distinción de Castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá á un Americano de otro el vicio y la virtud”. www.patriagrande.net/mexico/morelos.htm

²¹ Op. cit., p. 472.

²² López Cámara, Francisco, op. cit., p. 289.

Caso muy opuesto al de varios de los que rechazaron la insurgencia popular, pero que se volvieron trigarantes como Monseñor Bárcena que firmó el acta de la Independencia al lado de Agustín de Iturbide, sólo cuando descubrieron que el freno a la independencia era imposible, que las reformas liberales provenientes de España en esos momentos les eran peligrosas y que probablemente de mantenerse en su posición realista serían objeto de represalias por el nuevo gobierno.

El debate y la evolución de los argumentos

Las dos tendencias, los de a favor y los de en contra, utilizaban el mismo tipo de argumentos para fundamentar lo contrario. Los dos utilizaron textos bíblicos y argumentos de fe y moral revueltos con argumentos de filosofía política para fundamentar sus posiciones y tratar de convencer a sus oyentes. Las dos sostenían que la única forma de ser buenos católicos y fieles a Dios y a la Virgen era seguir la causa que defendían aunque fueran absolutamente contraria. Uno, como Miguel Hidalgo y Costilla, llevaba en su portaestandarte a la Virgen de Guadalupe para enfrentarse a las huestes realistas que se cobijaban bajo la Virgen de los Remedios. Otros, como el canónigo de la arquidiócesis metropolitana José Mariano Beristáin, después de haber participado en las juntas precursoras de la independencia con Primo Verdad, Fray Melchor de Talamantes y otros en 1808, sostuvieron desde 1809 en su *Declamación Cristiana... a María Santísima de Guadalupe* que “bajó a Tepeyac para autorizar este orden: la conquista y la subordinación de los indios a la católica España”.²³

Caso patético es el del canónigo arcediano de Valladolid, Manuel de Bárcena que a medida que lo fue requiriendo su oportunismo pudo jurar la Constitución de Cádiz en 1812, defender la corona en general y a Fernando VII en particular, apoyar al virrey, criticar a los insurgentes, sostener el proyecto trigarante y respaldar a Agustín de Iturbide. Siempre, acudiendo a todos los recursos de sus amplios conocimientos bíblicos, teológicos y filosóficos. Prácticamente, nada más cambiaba el objeto de sus denuestos, y utilizaba los mismos argumentos primero para atacar la independencia y después para justificarla.²⁴

²³ Morales, Francisco, op. cit. P. 65

²⁴ Ávila, Alfredo, “El cristiano constitucional. Libertad, derecho y naturaleza en la retórica de Manuel de la Bárcena”, *Estudios de historia moderna y contemporánea*, nº 25, México, enero-junio 2003, pp. 5-41.

Personajes como de Bárcena, superiores religiosos y los obispos que emitieron cartas pastorales contra la independencia²⁵ y luego la aceptaron por temor a las reformas liberales de las Cortes de Madrid en 1820 y 1821 de ello dieron razón “con los instrumentos mentales que habían asimilado y con los cuales se habían educado²⁶, aun con inconsistencia y contradicciones, y con una obvia utilización de argumentos religiosos para objetivos políticos.

La Guerra de las dos Vírgenes: una disputa por la feligresía

La fuerza de su argumentación no reside tanto en la validez de la cita bíblica o del documento teológico aducido sino en la valoración que se hace del fenómeno calificado. En realidad se adjudicaba el mensaje bíblico a la circunstancia condenada o aprobada. Así, ante la pregunta sobre la significación de la Virgen de Guadalupe para los mexicanos, para unos (insurgentes) indicará que María y su hijo están con los indios morenos y mexicanos que luchan por su independencia, mientras que para otros justificará la evangelización que patrocinó España y por ello la lealtad que se le debe.

El debate de la independencia se vuelve también un debate religioso y los hitos de las interpretaciones religiosas se imbrican con los hitos de la historia secular. Al lado de y junto con los debates sobre teoría política en torno al concepto de soberanía popular, regalismo, y temas afines se daba uno religioso.

En mucho gracias la labor de los jesuitas mexicanos se difundió y consolidó la devoción guadalupana al grado de que se convirtió en el hecho fundacional más importante de la nueva nación.²⁷ De hecho fue un jesuita desde su exilio italiano (a donde fue a dar después de la expulsión entre el 30 de marzo y el dos de abril de 1767 de los miembros de la Compañía de Jesús de los territorios bajo dominio español, decretada por Carlos III), el autor de la primera (1780) historia de México, como nación distinta de la española.²⁸

²⁵ Francisco Morales da cuenta de las *Exhortaciones* relativas de los provinciales de San Diego, de los dominicos y agustinos y las *Cartas Pastorales* de los obispos de México, Valladolid, Puebla, Oaxaca y Guadalajara, op. cit. 56, 60, 68 y 69.

²⁶ Ávila, Alfredo, op. cit., p. 40.

²⁷ Ver Rubial García, Antonio, “Ángeles en carne mortal. Viejos y nuevos mitos sobre la evangelización de Mesoamérica”, ibidem, p. 31.

²⁸ Ver Clavijero S. J., Francisco Javier, *HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO*, 5a ed. Mexico Porrúa. 1976. Sepan cuantos 29.

El estandarte de Atotonilco, los sermones, oraciones y victorias insurgentes la consagraron como la “emperadora”, diría Morelos, muy por encima del rey. No fue casual que una sociedad secreta de criollos capitalinos prominentes que apoyó con labores discretas, relaciones y contactos a los insurgentes se llamara, “Los Guadalupe”.²⁹

Rápidamente se llegaría en muchos ámbitos a identificar nacionalidad mexicana y guadalupanismo. Iturbide terminaría por instituir el 21 de octubre de 1821 la “Orden de Guadalupe” como máxima presea en reconocimiento a labores independentistas o al servicio de la nueva nación. Y el primer presidente de México tomaría su nombre añadiendo el apellido de Victoria abandonado para siempre el de Manuel Félix Fernández.

Los dos bandos se pretendían fieles intérpretes de la fe, representantes y beneficiarios del favor divino. Y aunque hubo quienes como el padre Beristáin sostuvieran que tan españoles eran los andaluces, vizcaínos y castellanos como lo eran los limeños del Perú y los americanos de Nueva España,³⁰ la disputa entre la mexicana Virgen de Guadalupe y la española Virgen de los Remedios los desmentiría dando una clarísima expresión de la mezcla entre religión y política que dominaban en los dos bandos.

La de los Remedios, según la tradición conquistadora, había protegido a los españoles cuando huían de Tenochtitlan hacia Otumba la noche que se les volvió triste y hasta arrojó tierra a los ojos de los indios para evitar que aniquilaran a sus hijos hispanos. La de Guadalupe era quien tenía entre sus preferidos a los indios. Las dos convivieron pacíficamente durante la colonia. La primera era trasladada desde Naucalpan a la catedral de México cuando las lluvias se atrasaban y había que rogar por ellas. A la segunda se acudía cuando las lluvias se prolongaban y provocaban grandes inundaciones. Para muchos esto significaba la clara superioridad de la guadalupana pues acaba con las lluvias traída por la de los Remedios.

Iniciado el levantamiento la madrugada del 15 al 16 de septiembre de 1810, salieron de Dolores las huestes convocadas por el padre Hidalgo y al pasar por Atotonilco rumbo a San Miguel el cura párroco tomó el estandarte guadalupano como bandera. Esto

²⁹ Ver de Torre Villar, Ernesto, *Los Guadalupe y la Independencia de México*, Porrúa, México, 1986, y Guedea, Virginia, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupe de México*, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, 412 p. (Serie historia novohispana/46. Seminario de Rebeliones y Revoluciones en México).

³⁰ Morales, Francisco, op. cit., p. 165.

preocupó a las autoridades. Inmediatamente después de enterarse de la insurrección, el nuevo virrey Francisco Javier Venegas que había asumido su cargo dos días antes del levantamiento, trató de apoderarse del ayate de Juan Diego. El cabildo de la Basílica de Guadalupe se lo impidió. En noviembre de 1810, después de la batalla del 30 de octubre en el Monte de las Cruces entre insurgentes y realistas, mandó traer a la imagen española de su santuario en Naucalpan. Le rindió homenaje, la declaró generala del ejército realista y la vistió como tal, ordenó que su estandarte presidiera las huestes leales a la corona, la declaró protectora de la ciudad de México y mandó fusilar un estandarte de la guadalupana.³¹ “Alamán y Bustamante reportan casos en que las fuerzas realistas destruían las imágenes religiosas, especialmente las de la Virgen de Guadalupe después de capturar un pueblo insurgente.”³²

Faltarían aún más de cuarenta años de crueles luchas fratricidas para que el liberalismo avanzara sobre la visión teocrática de la sociedad y en la separación entre la Iglesia y el Estado, entre las visiones religiosas y las visiones laicas, entre las causalidades bañadas por los mitos y las creencias religiosas y las causalidades buscadas en los procesos sociales y los hechos históricos. La mezcla había fraguado a lo largo de trescientos años y alcanzaba tanto a insurgentes como a realistas. No por casualidad u ocurrencia simple los franciscanos habían intentado un reino humanista erasmiano en su primeros años en América, Vasco de Quiroga una utopía a la Tomás Moro en Michoacán y los jesuitas unas reservaciones plenas de fraternidad en Paraguay.

Los obispos y autoridades realistas respondieron a la insurgencia y la participación sacerdotal en ella principalmente, de acuerdo a su papel ideológico, con excomuniones, cartas pastorales, circulares³³, sermones, acusación de herejía, cisma y apostasía y denuncias de inmoralidad y vida licenciosa, condenas de la inquisición degradación

³¹ Ver Gruzinski, Serge, *La guerra de las imágenes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 y Miranda Godínez, Francisco, *Dos cultos fundantes. Los Remedios y Guadalupe (1521-1649)*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2001, 559 p.

³² Taylor, William B., op. cit. P. 463.

³³ Ver, entre otros, la “Circular del Presidente y Cabildo de la Santa Iglesia Metropolitana de México a los venerables curas párrocos de este arzobispado sobre la conducta que deben observar en religión con la insurrección del Cura Hidalgo”, “Manifiesto que el Obispo de la Puebla dirige a sus diocesanos sobre la insurrección del Cura Hidalgo en el Pueblo de Dolores para desengaño de los incautos”, la Exhortación de Mons. Francisco Javier de Lizana y Beaumont a sus fieles y demás habitantes de este Reyno, sobre cerrar sus oídos a la propaganda hecha contra España por los insurrectos de Dolores y San Miguel el Grande” y los sermones del Canónigo Manuel de la Bárcena.

ministerial, exilio, sometimiento a tribunales militares (durante algún tiempo)³⁴, negativa de servicios religiosos y sacramentales a los insurgentes, salvo, en ocasiones, momentos antes de su ejecución, publicación de periódicos, folletos, panfletos, sermones, edictos y manifiestos en que condenaban la soberanía popular como herética. Apoyaron a predicadores destacados como el franciscano Diego Miguel Bringas, José María Zenón y Buenaventura Guareña para su campaña de homilias contra la rebelión. Desviaron recursos del diezmo para la formación de milicias y apoyo al ejército realista. Con todo ello pretendían impedir que los fieles cristianos cayeran en la órbita de influencia rebelde. También lo hicieron con balas, armas, milicias, cárcel y ejecuciones.

Los insurgentes respondieron con una defensa intransigente y el reconocimiento del derecho del fuero sacerdotal, criticaron y denunciaron públicamente la falta de lealtad a los principios cristianos por parte de la jerarquía eclesiástica y los gobernantes españoles, sentenciaron a muerte, sobre todo en los primeros días de la insurgencia, a sacerdotes y autoridades que se opusieron a ella³⁵, nombraron vicarios castrenses tanto para regular los servicios religiosos entre la tropa como para otorgar nombramientos parroquiales y tomar determinaciones de disciplina eclesiástica en las zonas bajo su influencia, procuraron dejar constancia de su fe católica en sus proclamas y documentos constitucionales, descalificaron las excomuniones, como los realistas, cobraron el diezmo y lo utilizaron para financiar su ejército³⁶ y también publicaron folletos, manifiestos y periódicos como *El Despertador Americano* (Hidalgo) y *Despertador de Michoacán* y *El Correo Americano del Sur* (Morelos)³⁷. En todos ellos proclamaban su lealtad a la fe cristiana.

Ciertamente, en los juicios inquisitoriales que se desarrollaron contra los sacerdotes detenidos no lograron las autoridades religiosas, aunque lo intentaron fuertemente, demostrar faltas de herejía, ni siquiera de proclividad a las ideas liberales o masónicas.

³⁴ El virrey se vio obligado a suprimir esta medida ante las protestas de los clérigos de la ciudad de México. Ver Ibarra González Ana Carolina, *El cabildo catedral de Antequera, Oaxaca y el movimiento insurgente*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2000, pp. 162 y 163.

³⁵ "Abrid los ojos, americanos, convocaba el padre Hidalgo, no os dejéis seducir de nuestros enemigos: ellos no son católicos, sino por política; su Dios es el dinero y las conminaciones sólo tienen por objeto la opresión". López Cámara, Francisco, *Génesis de la conciencia liberal en México*, Colegio de México, México, 1954, 324 p., p.149.

³⁶ Ver Gómez, Cristina, "Las arcas de la iglesia al servicio de la guerra. Puebla 1810-1812" en *Iglesia, Estado y economía*, Coord. María del Pilar Martínez López Cano, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM-Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1995.

³⁷ Ver Verges, Miguel I., *La independencia mexicana y la prensa insurgente*, Instituto Nacional de Estudios de Historia de la Revolución Mexicana, México, 1941.

Pero fue el asunto de los diezmos y la vicaría castrense y administración de sacramentos por curas insurgentes, temas más relacionados con la disciplina eclesiástica que con el dogma o la moral, el que más le preocuparía a las autoridades eclesiásticas pues les hacían temer un desconocimiento de su autoridad y un cisma.

En realidad, había una disputa por la feligresía y por el reconocimiento del derecho a rebelarse políticamente, por parte de unos, y por el derecho a ser obedecidos, por parte de los otros. El virreinato proclamaría la Constitución de Cádiz el 13 de septiembre de 1812³⁸ y los insurgentes la de Apatzingán un mes y nueve días después. La conciliación entre las dos posiciones era imposible, hablaban de cosas absolutamente distintas en los que la fe era utilizada para consolidar las posiciones políticas de cada quien, paulatinamente más alejadas una de otra.

Al abordar diferentes banderías en ellas expresaban su fe y práctica religiosa llevando, precisamente su diferente militancia política, a una visión y una práctica contrapuesta a aquello que el historiador y doctor en estudios latinoamericanos, Brian Francis Connaughton Hanley formula como “la trama de lo terrenal en la huella de lo religioso”³⁹. Se trataba de una guerra política que tuvo una expresión religiosa, no de una guerra religiosa con expresiones políticas.

Es de anotar que las ideas de nuestros sacerdotes insurgentes estaban más relacionadas con una visión moral y que en muy buena parte, sobre todo en el caso de Morelos, estaban ligadas a sus convicciones sobre lo que debería ser un buen cura y un buen gobierno. Y esto más bien se debía a su formación religiosa, que no política ni “afrancesada” sino a propuestas como la del *Itinerario para párrocos de indios en que se tratan las materias más particulares tocantes a ellos para su buena administración* redactado por Alonso de la Peña y Montenegro, obispo de San Francisco de Quito, editado en Madrid en 1771 y ampliamente difundido por toda América durante el último cuarto del siglo XVIII y principios del XIX. Era un manual del buen cura que definía entre otras cosas los motivos de las guerras justas abonando al espíritu de cruzada en pos de

³⁸ Esta constitución sería desplazada al regreso de Fernando VII en 1814 para, bajo presión, ser restablecida en 1820.

³⁹ _____, “Presentación”, *Revista semestral Signos Históricas*, op. cit., p. 13.

los enemigos de la iglesia.⁴⁰ Servía para militar tanto en las filas realistas y organizar milicias contrainsurgentes, tal y como hicieron los obispos Bergosa y Cabañas, como para justificar el formar parte de las filas independentistas.

Ello explica en cierta forma su afán de construir una patria católica en la que la única fe reconocida fuera la suya. Propugnar por ello se consideraba como deber de cristianos y de ciudadanos. El “Reglamento Eclesiástico Mexicano”⁴¹, publicado en la *Gaceta del Gobierno Provisional* y elaborado por José Mariano de San Martín⁴², sacerdote miembro de la Junta Americana en 1817 y predicador durante la misa de acción de gracias y jura de la independencia en Guadalajara en 1821, lo argumentaría con detalle.

El título I de la Constitución republicana de 1824 reflejaría fielmente el segundo de los “Sentimientos de la Nación” morelenses: “Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”. En este punto podríamos parodiar a John Womack que inicia su *Zapata y la Revolución Mexicana* diciendo que se trata de la historia de unos rebeldes que empezaron una revolución para que nada cambiara... pero que finalmente cambió mucho más de lo que imaginaron.⁴³

Una de las razones que más aducirían los insurgentes era la infidencia de las autoridades españolas y sus principios alejados de la fe católica. Finalmente, cuando las condiciones cambiaron en España, este punto serviría de argamasa para el Plan de las Tres Garantías y la alianza que se dio entre criollos dirigidos por Agustín de Iturbide y los viejos insurgentes en Iguala y que logró el triunfo de la independencia en septiembre de 1821.

La revolución de independencia de los curas de pueblo, clases medias e indios se conjuntaría con la del Plan de Iguala y sus Tres Garantías (*Libertad* <independencia>, *Unión* <igualdad de españoles y criollos>, *Religión* <católica>, abanderada por la elite criolla y española, los altos prelados y militares realistas <mantenía los fueros eclesiástico y militar>) y el aparato de dominación colonial, el gobierno virreinal y sus tropas militares se colapsarían de abruptamente.

⁴⁰ Ver, Ibarra, Ana Carolina, “Excluidos pero fieles las respuestas de los insurgentes frente a las sanciones de la Iglesia. 1810-1817”, *Revista Semestral Signos Históricas*, op. cit., p. 61.

⁴¹ Publicado en la *Gaceta del Gobierno Provisional*.

⁴² Ibarra González Ana Carolina, El cabildo catedral de Antequera, Oaxaca y el movimiento insurgente, op. cit., p. 218.

⁴³ _____, _____, Siglo XXI, México, 1969, 450 p.

Numerosos autores, todos los que han sido mencionados en este ensayo y otros más como Enrique Florescano, aducen, con diferentes matices, las reformas borbónicas como una de las causas de la rebeldía y que explican el malestar tan grande existente a principios del siglo XIX en Nueva España. Esto, aunque no haya sido explícitamente argumentado por los insurgentes, ni sacerdotes ni seglares, salvo, en el tema de la preferencia de peninsulares sobre criollos nacidos en Nueva España para cargos públicos y altos puestos en la jerarquía eclesiástica.

Impactaron las reformas de una manera contundente y total las normas, costumbres y la economía coloniales. Fueron alterando el orden social dado durante la segunda mitad del siglo XVIII y atentaron contra el interés de prácticamente todos los sectores sociales novohispanos. El inicio de la construcción del estado moderno en América se hizo sin consideraciones en beneficio de la mayoría de la población, y ciertamente en beneficio del absolutismo real, la modernización y centralización administrativa y comercial y la mayor concentración de impuestos, monopolios, tributos y prebendas a favor de la corona.

En el caso de los sacerdotes, en general se sintieron preocupados, aunque recibieran un beneficio inmediato por alguna de las medidas y reformas decretadas. La mayoría de estas los colocaba en una fragilidad económica y jurídica que debilitaba su papel en la sociedad y los afectaba en sus intereses: la expulsión de los jesuitas en 1767; la imposición de la cédula de 1786 que ordenaba la asignación definitiva a las parroquias de cada obispado de los cuatro novenos y del noveno y medio de la fábrica catedralicia; la ordenanza de Intendentes que determinaba la instalación de una junta local de Diezmos presidida por los intendentes; la abrogación en 1795 de la absoluta inmunidad del clero en caso de delitos graves; la contribución adicional para los prebendados; la entrega de una anualidad por los puestos vacantes; y, finalmente, los decretos de Consolidación de los Vales Reales de 1804 que alteraron el sistema crediticio colonial y repentinamente obligaban a liquidar el principal de los préstamos.⁴⁴ El cura Hidalgo y Costilla perdió así parte importante de sus bienes por esta última medida.

⁴⁴ Ibarra, Ana Carolina, "Excluidos pero fieles. Las respuestas de los insurgentes frente a las sanciones de la Iglesia, 1810-1817", op. cit., 59.

Fue notorio, además, el intento real por secularizar las formas de gobierno marginando de ellas a los eclesiásticos, regulares y seculares, sometiéndolos a control gubernamental en el manejo de doctrinas, parroquias y nombramientos. Y el rechazo de los curas y jerarcas, tanto insurgentes como realistas, a alterar su papel de intermediarios entre la feligresía y las elites económica, política, militar y religiosa. La visión teocrática de la historia y la sociedad, la confusión entre religión y política, refrenó y pospuso ese propósito por muchos años. Las reformas liberales lo asumirían de una manera mucho más radical en la segunda parte del siglo XIX. “El pasado secularizador (temprano) borbónico, sostiene el historiador mexicano Ilán Semo, queda sepultado por un movimiento social, nacional y religioso que deviene el protagonista central de la fábrica de la nación.”⁴⁵

⁴⁵ _____, “La secularización interrumpida” en *Fractal, Revista trimestral iberoamericana de ensayo y literatura*, Nº 26, México, julio-septiembre, 2002, año VII, Volumen VII.

Reflexión final

La coalición política que logró la independencia estaba controlada por la elite criolla en Nueva España, pero no era unívoca. Se dio una lucha y finalmente el emperador Agustín de Iturbide salió al exilio. Ya en la república, quienes la historiografía contemporánea conoce como liberales y conservadores, pero que en los primeros años independientes en mucho se confundían y entremezclaban, se disputaron la nación frente a los españoles que quisieron recuperar su colonia, los ingleses que entraron al mercado para desplazar sus mercancías manufacturadas y colocar sus excedentes monetarios, los franceses que intentaron imponer su régimen monárquico y los norteamericanos que buscaban expandirse.

El concepto de estado que insurgentes y trigarantes tenían en un principio no fue el que finalmente se impuso.⁴⁶ Ni eran representaciones unificadas, ni transparentes de la cultura popular. El reparto de tierras y fin de tributo que buscaban los indios y había prometido Hidalgo⁴⁷ no fue lo que las reformas liberales de la segunda parte del siglo les otorgaron, pero todos se enfrentaron ante una nueva realidad y una nación por construir, unas fronteras por definir y una identidad por inventar.

En realidad con el discurso independentista que los sacerdotes y otros dirigentes aportaron se iniciaba un largo camino. Analizarlo desde el presente implica, de acuerdo a la doctora en historia Romana Falcón, “asumir la presencia de una nación que implica una visión amplia del mundo y un imaginario de ideas, tradiciones y valores que dan unidad a estas comunidades imaginadas. (Eso) podría significar, por lo menos en algunos casos, observar el pasado con los anteojos del presente y los valores de la modernidad. Como han señalado varios autores, es preciso insertar a la nación en el escenario del análisis pero de manera mesurada y desde un ángulo oblicuo”.⁴⁸

Los curas insurgentes en su mente mezclaban democracia como opuesto a autoritarismo y elementos de nacionalismo como opuesto a colonia y los pegaban con la argamasa de la religión católica. Los trigarantes también, dándole un peso diferenciado en el conjunto a

⁴⁶ Sobre los resultados de procesos contrarios a los buscados por sus iniciadores y las ironías de la historia conviene ver Lorenzo Meyer, “Topar con lo que no se quería y al revés”, *Periódico Reforma*, México, 11/03/10.

⁴⁷ Van Young, Eric, *The Other Rebellion. Popular Violence, Ideology, and the Mexican Struggle for Independence, 1810-1821*, Stanford University Press, Stanford, California, 2001., 702 p.

⁴⁸ _____, “Prólogo”, *Campesino y Nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*, op. cit., p. 44 y 45.

cada uno de estos elementos. De alguna manera ahí se incubó el debate y la disputa que desembocaría en el que sostuvieron las tendencias liberales y las conservadoras durante todo el resto del siglo XIX.

Se rebelaron contra las reformas borbónicas, el absolutismo real y el liberalismo anticlesiástico. Rechazaron la secularización y la modernización que se imponía desde España y que no sólo afectaba sus intereses corporativos, sino también los de sus feligreses. Uno de sus principales dirigentes, José María Morelos y Pavón, por el contrario, se dio el título de siervo de la nación.

Su fe y sus convicciones políticas se unificaron en tanto servicio a sus semejantes, de tal manera que como cristianos eran rebeldes y como mexicanos también, aunque algunas de sus convicciones fueran contradictorias con sus ideales. Por esa puerta, que algunos podrán calificar de conservadora, se introdujeron en la historia para abrirse hacia la modernidad, aunque no hayan comprendido bien a bien, los cambios a los que lanzaban su patria. Con el paso de los años México sería testigo, escenario y protagonista de diversas y hasta opuestas manifestaciones del potencial político de la fe cristiana.

Los sacerdotes insurgentes con libros, sermones, ideas y prácticas le dieron significado sociohistórico a la lucha independiente e iniciaron la invención de la identidad mexicana, en ciertas áreas enfrentándose y en otras entrecruzándose con la de los criollos trigarantes. Esta imbricación después de 10 años volvió independentistas a los criollos exrealistas que asimilaron algunos elementos liberales para el nuevo estado, pero mantuvieron los fueros religioso y militar y la monarquía como forma de gobierno.

En realidad, la creación de la identidad insurgente, la gestación de elementos que aflorarían en la construcción de la nueva nación, se dio en continua transformación y bajo la tensión de pasado y presente, herencia y creatividad, patria y metrópoli, ideario ilustrado y fe católica, afanes republicanos y sobrevivencia monárquica. Entre los mismos insurgentes, criollos parte de la élite, clases medias y bajas, se habrían dilucidar temas como el de la separación absoluta de España, el régimen político que a su éxito se instauraría, la división de poderes, la tensión entre federalismo y centralismo, la abolición de la servidumbre y la esclavitud, y en general la traducción a las condiciones mexicanas de principios de la revolución francesa, la independencia norteamericana y la propia

Constitución de Cádiz; cuestiones que se debatieron en el Congreso de Chilpancingo entre los mismos insurgentes.⁴⁹

Los curas y otros dirigentes insurgentes, se convirtieron en portavoces del pueblo, colegiría la académica norteamericana Florencia E. Mallon, no por simple solidaridad ni manipulación sino porque lograron construir una coalición política a través de procesos de inclusión y exclusión, sus ligas con el pueblo se lo permitieron.⁵⁰ Le dieron a sus comunidades y la nación en pañales un discurso sobre la historia, la política y sus necesidades y un ejercicio de dirección política y militar que demostró su compromiso con ellas. Fungieron, como comprueba Taylor, como intermediarios culturales, sociales y políticos entre diferentes sectores, ámbitos y niveles de la sociedad de principios de siglo XIX.

Pero siendo la mayoría del clero opositora a la independencia se podrá comprender mejor cómo la mayoría de la jerarquía católica, a pesar de todo lo que en este ensayo se refiere, a pesar de la rebeldía no sólo de párrocos, sino también de canónigos como los de Oaxaca, después de la independencia, en la guerra entre liberales y conservadores por la construcción del nuevo estado soberano y en otras posteriores por avances sociales, ha estado en contra de las luchas populares y cómo se colocaron en contra de las corrientes nacionales progresistas, cómo pusieron por delante y en primer lugar la defensa de los privilegios de la Iglesia, de sus poderes, propiedades y riquezas, heredados de la colonia. Ello ayudará a explicar las tensiones y conflictos entre el estado nacional que puso en práctica las leyes de reforma y la Constitución de 1917.

Al mismo tiempo se podrá comprender el afecto y reconocimiento de la gran mayoría de los mexicanos, incluso de los liberales más radicales y “comecuras”, no al alto clero y jerarquía, sino a los sacerdotes de abajo, a los curas de barrio o pueblo que se comprometen y guían a su pueblo, al lado de muchos seglares, en el camino hacia su independencia y su construcción como nación.

⁴⁹ Ver Moreno Bonnet, Margarita, “Derechos del hombre: Una definición histórica. Los congreso mexicanos crisol de la legitimidad” en *Derechos fundamentales y Estado*, Miguel Carbonell (Coord), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 534.

⁵⁰ Ver *Campesino y Nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*, Historias CIESAS/Colegio de San Luis/Colegio de Michoacán, México, 2003, 584 p., p. 95, Edición original: *Peasant and nation: the making of postcolonial Mexico and Peru*, Regents of the University of California, 1995.

Situaciones similares por su significación y contradicción, los podremos encontrar en los rastros que han dejado en el alma del pueblo mexicano luchas como las de la reforma y la revolución.

Cuadro 1
Sacerdotes en la Independencia

NOMBRE	ÚLTIMO MINISTERIO	DATOS RELEVANTES
1. Miguel Hidalgo y Costilla	Dolores Hidalgo, Guanajuato	Generalísimo. Fusilado en Chihuahua el 30 de julio de 1811
2. José María Morelos y Pavón	Cuarácuaro, Michoacán	Ejército del Sur. Capitán General a la muerte de Hidalgo. Fusilado en Ecatepec, Edomex., el 22 de diciembre de 1815
3. Mariano Matamoros y Orive	Izúcar, Puebla	Mariscal de campo y Teniente General de los ejércitos americanos
4. José María Cos y Pérez	Burgo de San Cosme, Zacatecas	Vicario Castrense, candidato a diputado para el Congreso de Chilpancingo por Techan y Oaxaca
5. Fray Vicente Santa María	Franciscano., Valladolid	Conspira desde antes de septiembre 1810. Colabora en la redacción de la Constitución de Apatzingán.
6. Fray Gregorio de la Concepción Melero y Piña	Carmelita ecónomo en San Luis Potosí	En Acatita de Baján, Coahuila fue detenido junto con Hidalgo y 9 sacerdotes más y llevado a Durango donde se le inició juicio. Sentenciado en SLP a 10 años de exilio
7. Manuel de la Torre Lloreda	Pátzcuaro, Michoacán	
8. Antonio Macías	La Piedad, Michoacán	
9. Marcos Castellanos	Sahuayo, Michoacán	
10. Luciano Farías	Cotija, Michoacán	
11. José Sixto Verduzco	Zamora, Michoacán	
12. José de Lugo	Franciscano, Toluca, Estado de México	Organiza guerrillas desde Coatepec hasta Huitzila, Huejutla, Tenango, Xocucoatlán y otros lugares
13. Pedro Orcillés	Franciscano, Toluca, Estado de México	Organiza guerrillas desde Coatepec hasta Huitzila,

		Huejutla, Tenango, Xocucoatlán y otros lugares
14. José Antonio Díaz	Almoloyan, Colima	“Concatedrático” de Miguel Hidalgo. Operó en la costra del Pacífico de Michoacán a Colima. Exiliado
15. Fray Luis Herrera	Tamaulipas	
16. José Manuel Correa	Nopala, Hidalgo	General insurgente. Se identificaba con Don Quijote
17. Francisco Sánchez	Molango, Hidalgo	Organiza guerrillas en la Huasteca
18. Juan Bustamante	Molango, Hidalgo	Organiza guerrillas en la Huiasteca
19. Mariano Salgado	Coahuayutla, Guerrero	Elector de Tecpan para Congreso Chilpancingo, 1813
20. José Manuel Herrera	Huamaostitlán, Guerrero	Diputado por Chilpancingo al Congreso de Chilpancingo y Vicario Castrense de los insurgentes.
21. Mariano Patiño		Candidato a diputado en Chilpancingo para el Congreso
22. Manuel Sabino Crespo	Rio Hondo, Oaxaca	Diputado por Oaxaca al congreso de Chilpancingo. Miembro de la Junta Nacional Americana.
23. Sanjuanistas. Entre ellos, Vicente María Velazquez (Capellán), Mariano Cicero, Pantaleón Cantón, Rafael Aguayo y Duarte, Pedro Almeida, estudiantes del Seminario Conciliar de Mérida.	Sociedad de San Juan, Yucatán	Organizada en la Ermita del mismo nombre, pro Ilustración y liberales. Miembros laicos, seminaristas y sacerdotes.
24. Francisco de la Parra	Dominico, Guadalajara	Intercedió ante José Fructo Romero, dueño de una imprenta para que Francisco Severo Maldonado, su compadre, pudiera imprimir ahí <i>El Despertador Americano</i> .

25. José Ángel de la Sierra	Rector del Colegio de San Juan Bautista, Guadalajara	Colaborador de <i>El Despertador Americano</i> .
26. José Julio García Torres		
27. José Manuel Santorio		
28. José Mariano de San Martín	Poblano, Secretario del cabildo de la catedral de Oaxaca.	Capitán de infantería y comandante de todas las Compañías Eclesiásticas de Oaxaca se pasó a la insurgencia con Morelos. Vicario general castrense y Miembro de la Junta Subalterna Gubernativa establecida en Jaujilla, Michoacán en 1817. Diputado al congreso constituyente de 1822.
29. Ignacio María Ordoño	Diácono en Oaxaca	Conspiró en 1810 y ofreció testimonio en contra de sus compañeros.
30. José Antonio Talavera	Oaxaca	Detenido en la batalla de Quetzala
32. Juan José Guerra y Larrea	Canónigo de merced, Oaxaca	Participa en la elección del representante de Oaxaca a la Junta Nacional Americana.
33. Mariano Vasconcelos	Canónigo, Oaxaca	Participa en la elección del representante de Oaxaca a la Junta Nacional Americana.
34. Víctor Manero	Canónigo, Oaxaca	Participa en la elección del representante de Oaxaca a la Junta Nacional Americana.
35. Manuel Anselmo Quintana	Canónigo, Oaxaca	Participa en la elección del representante de Oaxaca a la Junta Nacional Americana a pesar de haber sido capitán de las milicias realistas de caballería.
36. Francisco Lorenzo de Velasco	Canónigo de la Colegiata de Guadalupe, Oaxaca	Comisionado por Morelos para defender Oaxaca en su ausencia. Abusó de su cargo.
37. José Sixto Verduzco		Del directorio de los insurgentes. Firmó la

		constitución de Apatzingán. Guerrillero.
38. Mercado		Guerrillero.
39. Francisco Severo Maldonado	Mascota, Jalisco	Sólo apoyó durante corto tiempo.
40. Antonio Labarrieta	Guanajuato	Sólo apoyó durante corto tiempo.
41. José Ignacio Couto	Texmelucan, Puebla	
42. Juan Moctezuma Cortés	Zongolica, Veracruz	Apoyó hasta su muerte en 1816, pero fue criticado por sus disparates y vida licenciosa.
43. Joaquín de la Plaza y Castañeda	Otumba, Estado de México	Se vio envuelto en acusaciones de cobros excesivos de aranceles y en un caso de adulterio.
44. Padre “Chocolate”		Según Alamán fue de los más sanguinarios.
45. Padre “Caballo Flaco”		Según Alamán fue de los más sanguinarios.
46. Antonio María Uraga	Maravatío, Michoacán	Librepenador. Vida irregular. Simpatizante pero en la periferia de los insurgentes. Acusado por Agustín de Iturbide. Juzgado por la inquisición.
47. José Mariano Ibarra	Tepeji del Río, Hidalgo	Vida irregular. Recibe comisión de parte de Miguel Hidalgo para apoderarse de Tulancingo y la Huasteca. Exiliado a trabajos forzados, escapó antes de cumplir sentencia.
46. José Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra	Dominico y después secularizado	Originario de Monterrey, N.L., fue diputado a las cortes de Cádiz. Apoyó el 1er. Imperio y la 1ra. República.
47. Miguel Ramos Arizpe		Diputado a Cádiz. Ministro de justicia y cultos en el 1er. imperio. Acompañó en sus andanzas al padre Mier

Francisco Javier Mina (1789-1817) fue seminarista en Pamplona, España

Cuadro 2
Sacerdotes y obispos contra la independencia y trigarantes

1. Manuel Abad y Queipo	Obispo electo de Valladolid.	Nació en Villarpedre, Grandas de Salime, Asturias. “Excomulgó” a Hidalgo y seguidores sin haber sido consagrado y por lo tanto sin los poderes correspondientes. Nunca tomó posesión de su diócesis pues no fue confirmado como obispo por Fernando VII.
2. Primo Feliciano Marín de Porras.	Franciscano. Cuarto Obispo de Linares, del Nuevo Reyno de León	Originario de Villa de Tamarón, del Arzobispado de Burgos. Colaboró con Ignacio Elizondo para detener a Hidalgo cerca de Monclova
3. Francisco Javier de Lizana y Beaumont	Arzobispo de Cd. de México.	Nació en Arnedo, municipio de La Rioja Baja. Virrey provisional en 1810. Formó milicias contra los insurgentes y extendió la excomunión de A y Q a su arquidiócesis. Escribió una “Exhortación a sus fieles y demás habitantes de este Reyno, sobre cerrar sus oídos a la propaganda hecha contra España por los insurrectos de Dolores y San Miguel el Grande”. La apoyó con Iturbide
4. Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo	Obispo de Guadalajara.	Natural de la Villa de Espronceda en Navarra. Extendió la excomunión de A y Q a su diócesis. Formó milicias contra los insurgentes y extendió la excomunión de A y Q a su arquidiócesis. La apoyó con Iturbide. Gran Maestre

		de la Orden Imperial de Guadalupe, grado Gran Cruz.
5. Antonio Bergosa y Jordán	Inquisidor. Obispo de Oaxaca y Arzobispo interino de México, entre Lizana y Fonte.	Natural de la ciudad de Jaco en Aragon. Otros lo hacen originario de la Villa de Bergosa. Emitió varias cartas pastorales, organizó cinco compañías de infantería y una de caballería, de eclesiásticos y seglares y llamó a sus curas a capitanear la resistencia contra los insurgentes. Rechazó el arzobispado de Guatemala en 1810. Degrado a Morelos de su condición de sacerdote. Fue trasladado a la diócesis de Tarragona, España en 1816.
6. Juan Francisco de Castañiza Larrea y González de Agüero	Obispo de Durango. Marqués de Castañiza, Rector del Colegio de san Ildefonso y de la Real Universidad de México. Calificador del Santo Oficio.	Hijo de uno de los comerciantes peninsulares más poderosos, nació en la ciudad de México. Apoyó la independencia con Iturbide.
7. Pedro Agustín Estévez y Ugarte.	Jesuita. Obispo de Yucatán.	Originario de la Villa de Orotava, Santa Cruz de Tenerife, Canarias. Apoyó la independencia con Iturbide.
8. Manuel Isid(o)ro Pérez Sánchez	Obispo de Oaxaca.	Apoyó la independencia con Iturbide. Gran Maestro de la Orden Imperial de Guadalupe, grado Gran Cruz.
9. Manuel Ignacio del Campillo Gómez González	Obispo de Puebla.	Natural de Veta Grande, Zacatecas. Escribió "Manifiesto que el <i>Obispo</i> de la <i>Puebla</i> dirige a sus diocesanos sobre la insurrección del Cura Hidalgo en el <i>Pueblo</i> de Dolores para desengaño de

		los incautos” en 1812. Extendió la excomunión a insurgentes, simpatizantes, y lectores de la prensa insurgente.
10. Antonio Joaquín Pérez Martínez	Obispo de Puebla.	Nació en Puebla de los Ángeles. Partícipe en la conspiración de Iturbide. Gran Maestro de la Orden Imperial de Guadalupe, grado Gran Cruz.
11. Bernardo del Espíritu Santo Martínez y Ocejó	Carmelita, Obispo de Sonora y Sinaloa. Inquisidor.	Originario de Santander, frente al Mar Cantábrico, perteneciente a Castilla la Vieja. Se opuso a los insurgentes pero su cercanía con Iturbide lo llevó a apoyarla y recibir la Orden de Guadalupe. Polemizó con Guadalupe Victoria y los masones
12. Pedro José de Fonte Hernández y Miravete	Sucesor de Lizana en el arzobispado de México.	Nacido en Linares de Aragón, actualmente Linares de Mora (Teruel). Se negó a apoyar a Iturbide y se retiró a la metrópoli española
13. Francisco Ramón Valentín Casaús Torres y la Plaza	Dominico. Fue obispo auxiliar de Oaxaca y después Obispo de Rosen y arzobispo electo de Guatemala. Inquisidor.	Feroz detractor de la insurgencia y coautor del “Anti-Hidalgo”. Se opuso al Plan de Iguala. Finalmente apoyó la independencia. Gran Maestro de la Orden Imperial de Guadalupe, grado Gran Cruz.
14. Nicolás García Jeréz	Dominico. Obispo de León y gobernador de Nicaragua.	Originario de Murcia. Combatió los intentos de independencia pero la apoyó con Iturbide. Gran Maestro de la Orden Imperial de Guadalupe, grado Gran Cruz.
15 Antonio Tirado y Priego.	Inquisidor. El padre Mier declaró ante él en 1817.	Partícipe en la conspiración de Iturbide
16. Matías Monteagudo	Canónigo.	Partícipe en la conspiración

		de Iturbide
17. Jaime Santiago Mariano Landeríbar		Apoyó el Plan de Iguala
18. Nicolás García Medina		
19. José Mariano Beristáin de Souza	Canónigo de la Catedral de México.	Precursor en 1808. Alabó la Constitución de Cádiz en 1812 y la criticó cuando fue derogada en 1814. Posteriormente defendió la posición española.
20. Fray Diego Miguel Bringas,	Franciscano.	Predicador contra la independencia
21. José María Zenón		Predicador contra la independencia
22. Buenaventura Guareña		Predicador contra la independencia
23. Fray Luis Carrasco		Prologuista de Fray Diego Manuel Bringas
24. Juan Bautista Díaz Calvillo	Oratoriano.	Autor de Noticias para la historia de Nuestra Señora de los Remedios desde el año 1898 hasta el corriente de 1812.
25. Pedro Francisco Calvo Durán	Franciscano. Zacatecas.	Predicador panegirista de la evangelización española como predestinada desde antes de Cristo.
26. Manuel Díaz del Castillo.	Dominico.	
27. José María Sánchez		Sermón por restitución de Fernando VII.
28. José Jimeno		Discurso 19 diciembre 1814.
29. Juan de Dios Mantecón	Presbítero, Oaxaca.	Teniente.
30. Antonio Rodríguez	Presbítero, Oaxaca.	Subteniente
31. Jacinto Moreno y Bazo	Canónigo magistral Oaxaca	Capitán de infantería
32. Fray Antonio del Niño Jesús	Carmelita, Oaxaca	Subteniente.
33. Juan José Guerra Larrea	Canónigo, Oaxaca.	Capitán de infantería
34. Fray Albino Ocaranza	Agustino, Oaxaca.	Teniente.
35. Ignacio Morales	Diácono, Oaxaca.	Subteniente.
36. Mariano Iturribarria	Párroco de Tejupa, Oaxaca.	Capitán de infantería.

37. Joaquín Goitia	Presbítero, Oaxaca.	Capitán de infantería.
38. Fray José Arbea	Dominico, Oaxaca.	Teniente.
39. Diego Morales	Diácono.	Teniente.
40. José María Hermosa	Párroco de Villalta, Oaxaca y después canónigo.	
41. José de la Pedreguera	Párroco de Jalapa.	Ayudó a la “reconquista” de Coatepec.
42. José María Semper	Párroco en Real de 14, S.L.P.	Caudillo militar del distrito de Matgehuala.
43. Pedro Villaverde	Franciscano.	Comandante de la milicia de Tanchahuitz, S.L.P.
44. Manuel de la Torre	Lagos, Jalisco.	Comandante de milicias contra insurgentes de Pedro Moreno.
45. Mariano Gómez	Agustino, Tulancingo, Hidalgo.	Dispara contra oficial rebelde.
46. José Francisco Álvarez	Zacatecas.	Llegó a ser capitán de las milicias de Zacatecas y amigo del virrey Calleja.
47. Luis Gonzaga Raz y Guzmán	Molango, Hidalgo.	Participa en varios ataques a insurgentes entre los que se contaban sacerdotes.
48. Fray Melchor Talamantes	Mercedario.	Precursor en 1808. Se opuso a los insurgentes.
49. Francisco Beye Cisneros	Abate del Convento de Guadalupe	Precursor en 1808. Se opuso a los insurgentes.
50. Miguel González Lastiri	Yucatán	Diputado a Cádiz. Celebra el regreso al trono de Fernando VII en 1814.

Cuadro 3
Los Papas

León XII	Papa	En 1824 emitió la Encíclica <i>Etsi jamdiu</i> condenando la “deplorable situación” que padecía la Iglesia y el Estado a causa de la guerra estallada desde 1810 y llamaba a la reconciliación con Fernando VII. Al año siguiente felicitó a Guadalupe Victoria por las condiciones que guardaba México.
Gregorio XVI	Papa	El 29 de noviembre de 1836 reconoció la independencia de México

FUENTES

Bibliografía

1. Ibarra González Ana Carolina, *El cabildo catedral de Antequera, Oaxaca y el movimiento insurgente*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2000.
2. López Cámara, Francisco, *Génesis de la conciencia liberal en México*, Colegio de México, México, 1954, 324 p.
3. Mallon, Florencia E., *Campesino y Nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*, Historias CIESAS/Colegio de San Luis/Colegio de Michoacán, México, 2003, 584 p. Edición original: *Peasant and nation: the making of postcolonial Mexico and Peru*, Regents of the University of California, 1995.
4. Morales, Francisco, *Clero y política en México (1767-1834). Algunas ideas sobre la autoridad, la independencia y la reforma eclesiástica*, Secretaría de Educación Pública; México 1975, 198 p., SepSetentas 224.
5. Taylor, William B., *Magistrates of the Sacred. Priests and Parishioners in Eighteenth-Century Mexico*, Stanford University Press, Stanford, California, 1996, 868 p./Ministros de lo Sagrado, Trads. Oscar Mazín Gómez y Paul Kersey, El Colegio de Michoacán, Secretaría de gobernación/Colegio de México, México, 1999, 394 p., Vol. I.
6. Van Young, Eric, *The Other Rebellion. Popular Violence, Ideology, and the Mexican Struggle for Independence, 1810-1821*, Stanford University Press, Stanford, California, 2001., 702 p.
7. Clavijero S. J., Francisco Javier, *HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO*, 5a ed. México, Porrúa. 1976. Sepan cuantos 29.
8. Hernández y Dávila, Juan E., *COLECCIÓN DE DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA DE MÉXICO DE 1808 A 1821, TOMO V*, Coords. Alfredo ÁVILA Y Virginia Guedea, UNAM, México, 2008.

Hemerografía

1. Ávila, Alfredo, "El cristiano constitucional. Libertad, derecho y naturaleza en la retórica de Manuel de la Bárcena", *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, Revista semestral del Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, enero-junio 2003, pp. 5-41.
2. Ibarra González Ana Carolina, "Excluidos pero fieles. Las respuestas de los insurgentes frente a las sanciones de la Iglesia, 1810-1817", *Revista semestral Signos históricos*, núm. 7, Departamento de filosofía, División de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa, México, enero-junio 2002, pp.53-86.
3. Ibarra González Ana Carolina, "Cultura y política en el sur de la Nueva España: Manuel Sabino Crespo, cura de Río Hondo y vocal de la Junta Nacional Americana, Ponencia presentada en el Coloquio de Historia de la Educación, Centro de Estudios Sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. Mimeo.
4. Ibarra González Ana Carolina y Lara, Luis Gerardo, "La independencia de México, temas e interpretaciones recientes: la historiografía sobre la Iglesia y el clero, Ponencia presentada en el Coloquio de Historia, Instituto de Investigaciones Históricas, Nacional Autónoma de México, México, 2004. Mimeo.

5. Schmidt, Peer (Erfurt), Una vieja elite en un nuevo marco político: El Clero Mexicano y el inicio del conservadurismo en la época de las Revoluciones Atlánticas (1776-1821)", www.uni-werfurt.de/latinoamerika/fonschung/colmex.pdf
6. Semo, Ilán, "La secularización interrumpida" en *Fractal, Revista trimestral iberoamericana de ensayo y literatura*, N° 26, México, julio-septiembre, 2002, año VII, Volumen VII.

Cibergrafía

1. www.edomexico.gob.mx/newweb/servicios/civica/pasajes/figuras.htm
2. www.polaris.ccuu.mich.mx/mich/historia/independ/html
3. www.sepiensa.oerg.mx/contenidos/independ/
4. www.jherrera.tripod.com/bases/base9.html
5. www.geo.ya.com/infocampeche/historia/independencia.htm
6. www.es.wikipedia/wiki/Francisco_Javier_Mina_Larrea
7. www.patriagrande.net/mexico/morelos.htm
8. http://www.cervantesvirtual.com/bib_tematica/jesuitas/notas_historicas/expulsion.shtml

www.edomexico.gob.mx/newweb/servicios/civica/pasajes/figuras.htm
www.polaris.ccuu.mich.mx/mich/historia/independ/html
www.sepiensa.oerg.mx/contenidos/independ/
<http://www.liceus.com/cgi-bin/ac/pu/crist1.asp>
www.jherrera.tripod.com/bases/base9.html
www.geo.ya.com/infocampeche/historia/independencia.htm
www.uni-erfurt.de/latinamerika/faunschung/Colmex.pdf
http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=72
<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/morelos.htm>
<http://www.paolibolio.com/esp/ids/5/identrada/12/15-de-septiembre-en-yucatan>
www.es.wikipedia/wiki/Francisco_Javier_Mina_Larrea
<http://www.pim.unam.mx/catalogos/hyd/HYDV/HYDV136.pdf>
<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/coahuila/hist.htm>
<http://www.catholic-hierarchy.org/bishop/bmarin.html>
<http://www.gratisweb.com/bergosa/ilustres.htm>
http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012172/1080012172_11.pdf
<http://histogdl.spaces.live.com/Blog/cns!A1145961D740B189!479.entry>
http://www.euskalnet.net/laviana/gen_bascas/castaniza.htm
http://books.google.com.mx/books?id=8wX15zEek8wC&pg=PA369&lpg=PA369&dq=Juan+Francisco+Casta%C3%B1iza+Gonz%C3%A1lez&source=bl&ots=DdkuiUarDc&sig=NAKuV4SWhFAdtZpAlmaT5wpUyUo&hl=es&ei=ZW2iS5OyNIe6NdPyldsF&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CBYQ6AEwBA#v=onepage&q=Juan%20Francisco%20Casta%C3%B1iza%20Gonz%C3%A1lez&f=false
<http://www.americanistas.es/biblo/textos/08/08-160.pdf>
<http://lacronica.culiacan.gob.mx/1/archivos/publicacion%20semanal/2009/228-agosto-20-2009.pdf>
http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012224/1080012224_19.pdf
http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/id/47295547.html
<http://biblioteca.universia.net/autor/Catedral%20de%20M%C3%A9xico%20Cabildo.html>

<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=37898045>

<http://www.manfut.org/escritores/1811TomasRuiz.html>

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Mtra. Bárbara Cabrera a la ponencia **CRVIII-05-10 “Religión y Política. Sacerdotes en la Independencia de México”** de Gabriel Mario Santos Villarreal (QEPD).

Sin duda, el liderazgo con el que cuentan algunos sacerdotes (iría más allá mencionado a los altas jerarcas religiosos, no solo en aquella época independentista de México) es indiscutible. Por lo que llamó particularmente mi atención, leer y comentar esta ponencia que diserta sobre la religión y política. Tesis que se actualiza aún en estos tiempos modernos.

El autor, lleva a cabo una investigación interesante enumerando y analizando a los párrocos insurgentes y da a conocer con quien estaban asociados, su ubicación, la instrucción que tenían. Lo que sirve en la época que vivimos para intentar comprender la intromisión en tiempos modernos de la Iglesia (específicamente la católica) a los asuntos que son propios del Estado. Baste recordar el texto del artículo 130 Constitucional para darnos cuenta de ello.

Sin duda un trabajo valioso para entender el contexto político de la religión en esa etapa de la historia de México (la Independencia).

Invito a leer esta ponencia, que al final incluye unos cuadros que enlistan los nombres de los sacerdotes de la Independencia (separando los que estuvieron a favor y en contra del movimiento), haciendo alusión a cuál fue su último ministerio y otorga datos relevantes de éstos. Incluye además los datos relevantes de los papas de aquella época.

Y finalizo, con una frase que me parece engloba este binomio de política y religión: “La iglesia católica es, esencialmente una institución política que administra una religión”

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Sergio Gaytán a la ponencia **CRVIII-05-10 “Religión y Política. Sacerdotes en la Independencia de México”** de Gabriel Mario Santos Villarreal (QEPD).

No cabe duda que papel del binomio Religión-Política en la lucha independentista fue determinante para el principio de México al que se refiere el Maestro Santos Villarreal.

En otras circunstancias podríamos asumir que religión y política son materias indiscutiblemente antagónicas, dado que el imaginario social asume que a una le atañe la espiritualidad y el alma del ser humano de manera integral y la otra, es propensa a las cuestiones netamente terrenales, siendo que esta idea se ajusta al quehacer de nuestros representantes políticos, la ambición material y el desinterés de su profesión por un servicio social.

Sin embargo, esto no es así, ambas coinciden en un punto, la estructura de la institución tanto eclesiástica como política depende del funcionamiento de una burocracia que implica jerarquías, así como también al interior de cada una, hay corrientes ideológicas que están en pugna por alcanzar ya sea el poder divino o el poder material, respectivamente.¹

En la actualidad la realidad también demuestra que la religión y la política que se practica en nuestro país guarda una estrecha relación, desdibujándose así la línea entre lo espiritual y lo terrenal y favoreciendo indudablemente a los intereses políticos y religiosos más recalcitrantes.

En este matiz observamos que la religión y la política se encuentran en una misma senda al manipular por un lado las creencias y por el otro, los principios políticos en nombre de un orden establecido.

Lo preocupante de este contexto es que estamos retrocediendo paulatinamente en el ejercicio político institucional, violentando las Leyes de Reforma que instituyó Benito Juárez en cuanto a la separación de funciones entre la iglesia y el Estado; de manera

¹ “LA RELIGIÓN Y LA POLÍTICA, UNA RELACIÓN BLINDADA”. Por María de Jesús González érez/Socióloga Profesora de la Universidad Autónoma de México. Unidad Académica Profesional Zumpango. Enkidu 22/04/2005.

continúa se transgrede el carácter laico del Estado mexicano con determinadas conductas políticas. Eludiendo de manera evidente los problemas políticos-sociales que más aquejan a nuestra sociedad.

El escenario político hoy no es tan confortante como en su momento lo fue con los sacerdotes, curas o párrocos insurgentes, quienes se comprometían y guiaban al pueblo, al lado de muchos seglares, en el camino hacia la independencia y la construcción de la nación.

**“D. JOSÉ JOAQUÍN DEL MORAL Y SARABIA
“EL PRIMER DIPUTADO MEXICANO”
(député du Mexique)**

Por: Dr. Jorge Chaires Zaragoza*

Resumen

Muchos y muy diversos factores fueron los que se entretajeron para impulsar el movimiento independentista de nuestro país. Dentro de este entramado causal la Constitución de Bayona y la participación de D. José Joaquín del Moral y Sarabia en su redacción jugaron un papel trascendental. Primero, porque participó en el primer ejercicio constitucional para España y, en cierta medida, también para México. Segundo, porque fue la primera vez en 300 años que los habitantes de Hispanoamérica fueron representados con voz y voto en la metrópoli para participar en los asuntos del reino. Tercero, porque se le puede considerar como el primer diputado mexicano. Cuarto, porque propugnó para que se reconociera expresamente en el texto constitucional la igualdad de derechos entre los españoles peninsulares y los habitantes de las “colonias” en América. Quinto, porque este reconocimiento cambió la forma de ver y tratar a los habitantes de las colonias en América, que se reflejó tanto en la Junta Central Suprema y Gubernativa del reino de España y las Indias y en las Cortes de Cádiz. Sexto, definió la estrategia de Napoleón respecto a los territorios de Hispanoamérica y Séptimo, porque sirvió como “carta de negociación” por parte de los ingleses para apoyar la causa española.

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Miembro de REDIPAL.

**“D. JOSÉ JOAQUÍN DEL MORAL Y SARABIA
“EL PRIMER DIPUTADO MEXICANO”
(député du Mexique)**

I. Introducción. II. La representación de la Nueva España en Bayona. III. La participación de José Joaquín del Moral a favor de los derechos de los habitantes de las “colonias” de América. IV. La influencia de José Joaquín del Moral. V. Conclusiones.

I. Introducción

El presente trabajo tiene la intención de incorporar dentro del entramado causal de la independencia de nuestro país, la participación de D. José Joaquín del Moral y Saravia en la redacción de la Constitución de Bayona, en lo que significó el primer ejercicio constitucional para España y, también para México. Queremos recuperar del baúl de los recuerdos a un personaje que como representante de la Nueva España en la Junta de Bayona propugnó porque se reconociera la igualdad de derechos entre los españoles peninsulares y los habitantes de las “colonias” en América, por lo que se le puede considerar como el primer “diputado mexicano”.

Su participación en la redacción del Estatuto de Bayona tuvo consecuencias muy importantes que no se han valorado suficientemente. El reconocimiento expreso en el texto constitucional sobre la igualdad de derechos, mucho debido a la insistencia del canónigo mexicano, cambió radicalmente la forma de ver y tratar a los habitantes de las colonias en América, sobre todo porque definió la estrategia de Napoleón respecto a dichos territorios y sirvió como “carta de negociación” por parte de los ingleses para apoyar la causa española.

Para esta breve investigación tuvimos oportunidad de confrontar lo señalado por diversos autores, principalmente, por Carlos Villanueva en su artículo “Napoleón y los Diputados de América en las Cortes” publicado en 1917, en donde se remite a documentos encontrados en los archivos de la Biblioteca Nacional de Francia; con lo manifestado por el mismo D. José Joaquín del Moral en una carta enviada al cabildo metropolitano de México, fechado el 20 de octubre de 1822, publicada en la *Colección de documentos para la historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821*, por Juan Hernández y Dávalos, con el título “Exposición del doctor don José Joaquín del Moral y Sarabia”, digitalizada por la Universidad Autónoma de México, con la coordinación de Alfredo Ávila y Virginia Guedea;

con las *Gaceta de Madrid*, números 23, 48, 49, 53 y 92, de fechas 18 de marzo, 20 y 24 de mayo, 3 de junio y 20 de julio de 1808 respectivamente, consultadas en la página de Internet del Boletín Oficial del Estado y con las *Actas de la diputación general de españoles*, impresas en Madrid 1874 y digitalizadas por la *Fundación del Centro de Estudios Constitucionales 1812*, lo cual nos permitió confirmar nuestras aseveraciones respecto a la importancia de la participación de D. José Joaquín del Moral en la redacción del Estatuto de Bayona y sus implicaciones.

II. La representación de la Nueva España en Bayona.

Con la finalidad de cerrarle las puertas de Europa a Inglaterra Napoleón invadió Portugal y España, lo que le permitiría además hacerse de sus territorios en América. El tratado secreto de Fontainebleau firmado el 27 de octubre de 1807 entre Francia y España, por el cual se permitió el paso de las tropas francesas al territorio español para invadir Portugal, le allanó el camino a Napoleón para invadir España pacíficamente, aprovechando el desconcierto total de los órganos de gobierno y del pueblo en general¹. Una vez cedida la corona del reino de España y de las Indias a Napoleón, éste convocó el 19 de mayo a un grupo de notables españoles para que se reunieran el día 15 del siguiente mes en la comuna de Bayona al sur de Francia², con el propósito de hacerlos pasar como una verdadera representación nacional que al mismo tiempo que legitimara la invasión a España y reconociera a su hermano José como su rey, redactara una Constitución “...que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y los privilegios del pueblo...”. No obstante, como lo advierte Ignacio Fernández Sarasola, los convocados a la junta en su mayoría provenían de la nobleza y de la burocracia borbónica, por lo que no podían constituirse en una auténtica representación nacional, además de que la Junta quedó reducida a una reunión en donde sólo participaron 91 personas³.

De acuerdo con la convocatoria la Junta estaría compuesta de 150 personas, quienes deberían presentarse en Bayona el 15 de junio, “...compuesta por el clero, nobleza y

¹ Landavazo, Marco Antonio. *La Máscara de Fernando VII. Discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis Nueva España, 1808-1822*. México, el Colegio de México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Colegio de México, 2001, p. 45.

² *Actas de la diputación general de españoles*. Madrid, Imprenta y Fundación de J.A. García., 1874, p.2.
http://www.constitucion1812.org/leerlibro.asp?id=505&tipo_libro=3

Véase también en “Exposición de don Pedro Cevallos, sobre los manejos de Napoleón en España”. *Colección de documentos para la historia de la guerra de Independencia de México*. Juan E. Hernández y Dávalos. Dirección de Virginia Guedea y Alfredo Ávila. Tomo I. México, UNAM, 2007, p. 31, cita 10.

³ “La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona”. *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*.
<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/46860519115138617422202/p0000001.htm>

estado general, para tratar allí la felicidad de toda España...”. La convocatoria se publicó el día 24 de mayo en el número 49 de la *Gaceta de Madrid*, en donde se precisó la composición y la forma de nombrar a los diputados. Una vez emitida la convocatoria se señaló en un nota aparte la conveniencia de incluir a seis representantes de los territorios de ultramar: “Además, el mismo Sr. Gran Duque de Berg, con acuerdo de la junta de gobierno, ha tenido por conveniente nombrar 6 sujetos naturales de la dos Américas, lo que significaría, como lo señala Carlos A. Villanueva, la primera vez que los habitantes de Hispanoamérica fueran representados con voz y voto en la metrópoli para participar en los asuntos del reino, toda vez que nunca antes habían sido convocados para formar parte de las Cortes. De acuerdo con Antonio-Filiu Franco Pérez, la invitación de los diputados hispanoamericanos a participar en la Junta tenía el propósito de conquistar la estima de los habitantes de Hispanoamérica y, con ello, neutralizar cualquier pretensión independentista que pudiese suscitar⁴. No obstante, llama la atención que si en verdad la estrategia de Napoleón era la de conquistar la estima de los habitantes de Hispanoamérica, debió incluir a sus representantes en la convocatoria desde el primer momento, no después como un anexo a la convocatoria.

En virtud de que las sesiones para la Junta estaban programadas para el día 15 del siguiente mes de junio⁵, no dio tiempo a que los territorios de ultramar pudiesen enviar representantes, por lo que se eligieron personas nacidas en las Indias que en esos momentos residían en la península. Además, de que todo indica que por un error la convocatoria nunca llegó a la Nueva España. En efecto, el navío *Ventura* que salió del puerto de Cádiz el día 26⁶, llevaba a bordo las gacetas 46, 47 y 48 correspondientes a los días 13, 17 y 20 del mismo mes de mayo, dando cuenta principalmente de las abdicaciones de los reyes de España y la orden de que todos los consejos y tribunales jurasen obediencia a Murat, como lugarteniente general del reino de España. Ahora bien, en la gaceta número 49 del día 26 de mayo se aclaró que en la correspondiente al

⁴ Franco Pérez, Antonio-Filiu. “La ‘cuestión americana’ y la constitución de Bayona (1808)”. *Historia Constitucional* (revista electrónica), n. 9, 2008, párrafo 4.

<http://hc.rediris.es/09/articulos/html/Numero09.html>

⁵ Carlos Villanueva rescata un documento del Archivo Nacional de Francia (A.F. IV, 1609) en donde el comisario de policía de la ciudad de Bayona levanta una acta a la medianoche del 15 de junio, señalando que tras las reunión de la mañana varios diputados eran de muy buen humor, especialmente los canónigos Cladera (diputado de las Islas Baleares) y del Moral(diputado por México), y que invitaron a un militar de la ciudad a beber con ellos a la salud de Napoleón y del gobierno de su hermano José, de los cuales esperaban la felicidad de su país. *Ibidem*, p. 215, cit. 3.

⁶ El buque llegó a Veracruz el día 13 de julio, el día siguiente las conoció el virrey y el 16 fueron publicadas en la *Gaceta de México*.

número 48 del día 20 se habían insertado los documentos de abdicación, pero que se había omitido publicar la circular del consejo para la formación de una diputación general de 150 diputados, por lo que se procedía a publicarla⁷; además, de que en los pronunciamientos de los Ayuntamientos de México y Guadalajara sobre las noticias recibidas en dichas gacetas, no se hace ninguna alusión a la convocatoria, por lo que debemos de suponer que en la Nueva España no se tuvo conocimiento de la elección de diputados para la Junta de Bayona⁸.

Como representante de la Nueva España fue nombrado el canónigo José Joaquín del Moral y Sarabia, natural de Tehuacán de las Granadas en la provincia de Puebla de los Ángeles, pero radicado en Madrid desde el 1º de enero de 1800, llegando a ocupar el cargo de prelado doméstico del sumo pontífice⁹. Poco se sabe de canónigo Moral y Sarabia, pues se le considera como un traidor dentro de la historia de España por su participación en la Junta de Bayona y que le valió el calificativo de *afrancesado*, lo que lo llevó a ser marginado de la historia en México¹⁰. La deshonra a la que fue objeto fue tal que sufrió el destierro de forma indefinida del país y destituido de los beneficios canónigos y de la dignidad eclesiástica, además de habersele confiscado todos sus bienes, incluso ridiculizado por los españoles. Poco antes de la última retirada de los franceses, huyó a Francia por temor a la *Viguriana*¹¹, sin poder regresar a México aún después de declarada la independencia.

Su participación en la Junta de Bayona ha pasado prácticamente desapercibida en México, a pesar de su trascendencia en la historia constitucional de nuestro país, no sólo

⁷ Cfr. Serrano Migallón, Fernando. *La vida constitucional de México. Constituciones impuestas*. México, 2007, Volumen I, tomo I, p. 157. El autor afirma que en la nave *Ventura* iban tanto los bandos de Murat, como las abdicaciones y la convocatoria de representantes para Bayona, información que según Serrano, se reprodujo en la Gaceta de México el 16 de julio.

⁸ En la Gaceta de Madrid del 22 de mayo se aclara que: “En la gazeta núm. 48 se insertaron los documentos de abdicación, y se omitió publicar la circular del consejo, que ahora se publica, y es del tenor siguiente.”

⁹ “Exposición del doctor don José Joaquín del Moral y Saravia” *Colección de documentos para la historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821. Número 103*. Juan Hernández y Dávalos. Coordinación Alfredo Ávila y Virginia Gueda. México, UNAM, 2008. Tomo V.

¹⁰ Encontramos muy pocas referencias sobre el canónigo del Moral que tienen como fuente tanto las obras de Carlos Saz Cid y del Conde de Toreno. Véase, por ejemplo, a Alamán, Lucas. *Historia de México*. México, Jus, T. I. 1990. A Moreno Díaz, Daniel. *El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX*, México, UNAM. También a De la Torre Villar, Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*. México, UNAM, 1978, pp. 80 y 81.

¹¹ El mismo del Moral nos dice que el antiguo intendente de la Habana, Don N. *Viguri* fue el primero en ser asesinado en las calles de Madrid por considerarlo partidario de los franceses. *Ibidem.*, p. 26, cit. 1. Este episodio fue narrado en la publicación de Madrid *La Ilustración Española y Americana* del día 22 de mayo de 1878. *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*.

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/03694129022581640759079/205213_007.pdf

porque se puede afirmar que es el primer representante o diputado de nuestro país desde una concepción estricta del término diputar de acuerdo con la definición del Diccionario de la Real Academia, el ser designado por la autoridad para defender los intereses de nuestro país en la redacción del texto constitucional de Bayona¹², a diferencia del también mexicano Manuel Lardizábal, que de igual forma fue convocado a Bayona pero como miembro del Consejo de Castilla y no en nombre y representación de la Nueva España, sino además porque su participación fue muy importante para dar a conocer el sentir de los habitantes de las provincias de ultramar sobre la desigualdades a las que eran objeto por parte de los españoles peninsulares. Lo cual, consideramos que influyó a despertar la conciencia de las autoridades del reino sobre la necesidad de consagrar ciertos derechos y libertades para los americanos, principalmente en el reconocimiento de la igualdad entre ellos; derechos que fueron retomados por la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino y de las Indias, así como en la Constitución Gaditana de 1812.

A fin de justificar su participación en la Junta de Bayona D. José Joaquín del Moral escribió un documento dirigido al Ayuntamiento de México, en donde expuso ampliamente su conducta durante los acontecimientos políticos de España desde 1808 a 1813. Este documento es de suma valía para nuestra investigación, primero, porque nos sitúa en el preciso momento en que sucedieron los hechos, narrados no por un testigo sino por el mismo protagonista y, segundo, porque fuera de la parcialidad de cualquier versión histórica de los actores, su dicho se corrobora con lo manifestado por Carlos A. Villanueva en la revisión de los archivos de Francia y en las actas de las sesiones de Bayona.

III. La participación de José Joaquín del Moral a favor de los derechos de los habitantes de las “colonias” de América.

Un componente liberal muy importante del Estatuto fue el reconocimiento de la igualdad entre los habitantes de la península y de los territorios en América, a los que se les concedió expresamente los mismos derechos que la metrópoli: *“Art. 87 Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la metrópoli”*.

Cabe aclarar que de acuerdo con Carlos A. Villanueva el proyecto de Constitución que se presentó a la Junta no contenía la misma redacción que el texto que había enviado a

¹² Serrano Migallón, Fernando. *La vida constitucional de México...*, op., cit., 137.

Murat, ya que éste no contenía ningún título ni artículo consagrado a las colonias españolas en Américas. No obstante, afirma el autor que sí contiene una nota al parecer de Hugo Maret (ministro del Emperador y responsable de redactar sus escritos) al lado del artículo 23 del título 6º consagradas a las Cortes, en donde se consulta muy probablemente a Napoleón que sí lo consideraba conveniente se podría añadir en esta parte que los diputados de las colonias tengan participación en las Cortes para el gobierno de la metrópoli¹³. Previo a la apertura de las sesiones de la Junta el proyecto fue puesto a la consideración de su presidente Miguel José de Azanza y del exministro Urquijo, entre otros diputados que habían llegado ya a Bayona, incluidos algunos de los representantes de las Indias. Al parecer fue en eso momento y a instancia de estos últimos en donde se sugirió que se incluyera en el texto de la Constitución lo referente a los territorios de América y Asia, ya que en el proyecto que finalmente se presentó a la asamblea en la tercera sesión, aparecía ya contemplado un título 9 “*De las colonias españolas en América y en Asia*”, y en cuya redacción supone Villanueva debieron influir los diputados americanos. Todo indica que el proyecto efectivamente lo conocieron previamente los representantes de las Indias, quienes se inconformaron por dicha omisión, según se desprende del documento que el Sr. Urquijo presentó al Emperador el 5 de junio, en donde le hace ver que para halagar a los habitantes de Indias españolas inmediatamente se trabajará en un nuevo código especialmente para ellos, que perciba ideas liberales para su comercio¹⁴. Esto nos confirma que Napoleón no traía una estrategia definida respecto a los territorios de la España en América, sino que más bien se le hicieron ver gracias a los señalamientos de los diputados de América.

La participación de los representantes de las Indias en la Asamblea fue muy importante para lograr la igualdad de derechos. Al parecer los argumentos de los representantes de las Indias fueron muy contundentes, comenta Antonio-Filiu Franco Pérez, que convencieron a Napoleón para que se tuviera en cuenta en la redacción final del texto constitucional, ya que se hizo el cambio terminológico del modo que se suprimió la palabra “colonias” para quedar “*De los reinos y provincias de España en América y Asia*”¹⁵. En la sesión quinta del día 22 de junio tomó la palabra el representante de la Nueva España José del Moral para insistir en que se les dieran mayores concesiones a

¹³ *On pourra si on le juge convenable ajouter l'art, suivant: Les députés des colonies auprès du gouvernement de la métropole auront séance aux Cortès.* En “Napoleón y los Diputados de América en las Cortes”, *op., cit.*, p. 217.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 218.

¹⁵ Franco Pérez, Antonio-Filiu. “La ‘cuestión americana’ y la constitución de Bayona (1808)”, *op., cit.*, cita 51.

los naturales de las Américas. Pero, además, propuso modificaciones concretas al texto constitucional, a efecto de que se reconociera en plenitud la igualdad entre americanos y españoles¹⁶. De acuerdo con las *Actas de la diputación general de españoles* el “Diputado por Mejico”, presentó una serie de observaciones al proyecto de Constitución, relativas a las circunstancias particulares “al reino que representa”. Por su parte, del Moral asevera que los artículos que propuso se añadieron prácticamente en los mismos términos en los que él los había redactado¹⁷. Aclara, asimismo, que advirtió sobre la omisión que se había cometido en incluir a las Indias en aquellas disposiciones que eran muy favorables para España, por lo que insistió para que se incluyera, argumentando que por la experiencia del pasado se corría el riesgo de que “...sirviese en lo venidero de pretexto para no aplicársenos en América, cuando no lo quisiesen sus gobernantes”. De tal forma que se logró insertar en los artículos 116, 126 y 127 la palabra Indias.

IV. La influencia de José Joaquín del Moral.

Como ya lo dijimos, la participación de José Joaquín del Moral en la historia de nuestro país es prácticamente desconocida. Esto se explica ya que la Constitución de Bayona no se considera como antecedente del constitucionalismo mexicano. Incluso, los historiadores y constitucionalistas españoles minimizan su influencia dentro del constitucionalismo español, cuanto más en Hispanoamérica, debido a su escasa vigencia,

¹⁶ *Actas de diputaciones generales de españoles...*, *Ibidem.*, p. 30 y 112. Véase también a Martínez Garnica, Armando y Quintero Montiel, Inés *Actas de formación de juntas y declaraciones de independencia (1809-1822) Reales Audiencias de Quito, Caracas y Santa Fe*. Colombia, UIS, Biblioteca Luis Ángel Arango, 2007. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/acta-s-de-independencia/index.html>

¹⁷ *Siendo los siguientes:*

“Artículo 88. Será libre en los reinos, y provincias de América, y Asia toda especie de cultivo e industria.

Artículo 89. Se permitirá el comercio recíproco de dichos reinos, y provincias entre sí y con la metrópoli.

Artículo. 90 No podrá concederse privilegio alguno particular de exportación, o importación en dichos reinos, y provincias.

Artículo 91. Cada reino y provincia tendrá constantemente, cerca del gobierno diputados encargados de promover sus intereses, y de ser sus representantes en las Cortes.

Artículo 93. Señalaba solamente a las Américas 21 diputados. No se quiso aumentar su número, pero para suavizar esta limitación, se me concedió el siguiente:

Artículo 95. Seis diputados nombrados por el rey entre los individuos de la diputación de los reinos; y provincias de América, y de Asia serán admitidos en el consejo de estado, y sección de Indias con voz consultiva en todos los negocios tocantes a dichos reinos y provincias.

Artículo 96. Las Españas, y las Indias se gobernarán por un solo código de leyes civiles y criminales.

Artículo 113. Habrá un solo código de comercio para España o Indias.

Al Artículo 116. Que en el proyecto decía: ‘Las aduanas interiores de partido a partido, y de provincia a provincia, quedan suprimidas’ hice añadir ‘en España, e Indias’.

Al artículo 126, que decía. ‘La casa de todo habitante es inviolable’ se añadió ‘en España e Indias’.

Al artículo 127, que decía: ‘Ninguna persona residente en el territorio de España podrá ser presa, como no sea en fragante delito, sino en virtud de una orden legal, y escrita’ se añadió también después de la palabra ‘de España’ la otra palabra ‘e Indias’.”.

Actas de la diputación general de españoles..., *op.*, *cit.*, p. 43. También a Villanueva, Carlos. “Napoleón y los Diputados de América en las Cortes”, *op.*, *cit.*, pp. 226 a la 232. Y a Antonio-Filiu Franco Pérez “La ‘cuestión americana’ y la constitución de Bayona (1808)”, *op.*, *cit.*, párrafo 15.

su origen *afrancesado* y su naturaleza de carta otorgada¹⁸. Existen autores que por el contrario han intentado encontrar un impacto no sólo dentro de España sino también en hispanoamérica, como es el caso de Eduardo Martiré, quien asevera que la implantación de regímenes constitucionales en toda América española fue la respuesta americana al constitucionalismo inaugurado en Bayona y Cádiz, pero que el estampido nació en Bayona; fue reto y ejemplo a seguir, incluso llega a afirmar que sin Bayona no habría existido Cádiz¹⁹. Carlos Villanueva, por su parte, encuentra en la igualdad de las provincias americanas y peninsulares un legado de la Constitución de Bayona a la Constitución de 1812. Aquella carta política, asevera, tuvo piezas de gran valor, como la redacción de los hispanoamericanos a quienes de colonos se les hacía por primera vez hombres libres e iguales en derechos a los españoles europeos²⁰. En tanto que Antonio-Filiu Franco Pérez advierte sobre la similitud de algunas posturas en los debates de los diputados ultramarinos y peninsulares tanto de Bayona como de las Cortes de Cádiz²¹.

Es de imaginarse que la Constitución de Bayona fue prácticamente impronunciable entre los diputados de Cádiz, con el riesgo de ser señalado como *afrancesado* o caer en las redes de la *viguriana*, por lo que es difícil encontrar una influencia directa de la Constitución de Bayona en Cádiz²². Tampoco encontramos una influencia directa del Estatuto de Bayona en los textos constitucionales de nuestro país. No encontramos información que nos permitiera suponer que el texto se conoció en la Nueva España, de tal forma que inspirara los trabajos de los constituyentes de Apatzingán o, incluso, a los constituyentes de la Constitución de 1824. No obstante, se puede afirmar que sirvió de espoliador para que España y toda Hispanoamérica dejaran atrás las instituciones del *antiguo régimen* y entrara a la vida constitucional, sirviendo como un revulsivo para los representantes de Cádiz, como lo advierte Fernández Sarasola²³.

¹⁸ Para Ignacio Fernández las influencias que se aprecian en las Constituciones hispanoamericanas (fundamentalmente en la de Bolivia de 1826 y en los documentos constitucionales del Río de la Plata entre 1811 y 1820) parecen derivar directamente de los textos franceses, y no del Estatuto de Bayona. "La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona", *op., cit.*

¹⁹ Martiré, Eduardo. "La importancia institucional de la Constitución de Bayona en el Constitucionalismo hispanoamericano". *Revista Electrónica Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Oviedo. No. 9, 2008. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2695356>

²⁰ "Napoleón y los Diputados de América en las Cortes", *op., cit.*, pp. 240 y 241.

²¹ Franco Pérez, Antonio-Filiu. "La 'cuestión americana' y la constitución de Bayona (1808)", *op., cit.*, párrafo 19.

²² Ignacio Fernández Sarasola estima que la influencia del Estatuto de Bayona en el texto de Cádiz es inapreciable, puesto que respondían a filosofías muy distintas: autoritaria e ilustrada la del primero; netamente liberal, la del segundo. "La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona", *op., cit.*

²³ Que sirvió para que los representantes en Cádiz elaboraran una Constitución como un verdadero envés liberal del Estatuto. *Idem.*

Ahora bien, independiente de este impacto en la transformación de las instituciones, en cuanto al reconocimiento de igualdad entre los habitantes de los territorios de América y la metrópoli sí encontramos elementos muy concretos que nos permiten inducir la influencia del Estatuto de Bayona, lo cual se vio reflejado tanto en la Junta Central Suprema y Gubernativa del reino de España y las Indias, que expidió el 22 de enero de 1809 el Bando mediante el cual “...se quita á las Américas el carácter de colonias, se les declara parte integrante de la monarquía española, y se manda que nombren vocales para la junta central”, así como en la Constitución de Cádiz, en donde se especificó desde el artículo 1º que “La Nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, además de que en todo el texto no se hace referencia alguna a las “colonias”, muy por el contrario se le da prácticamente el mismo tratamiento a los territorios de América que a la metrópoli, prescindiendo de utilizar algún calificativo que denotase dependencia.

Esta nueva forma de ver y tratar a los habitantes de la Nueva España no se puede concebir, por supuesto, como un acto de benevolencia, ni si quiera de agradecimiento al apoyo económico prestado por los americanos, sino más bien como una estrategia política impulsada por el inminente peligro de perder los territorios en ultramar, como lo muestra la Circular de la Junta de Valencia del 16 de julio de 1808, en donde se reputa como un asunto “*sumamente esencial y urgentísimo*”²⁴. Carlos Villanueva advierte que de haber sido espontánea se debió haber llamado a los americanos desde el 25 de septiembre de 1808 en que se formó la Junta Central y no hasta el 22 de enero del siguiente año, fecha en que coincidentemente se encontraba en Sevilla el ministro de Inglaterra M. John Hookham Frere y que recomendó a las autoridades españolas por instancia de rey Jorge III que “*por razón de prudencia y de interés nacional para España*”, se adoptara un sistema más liberal para los dominios españoles en América. De acuerdo

²⁴ “*Pero hay un punto sumamente esencial, que debe fijar nuestra atención, y es la conservación de nuestras Américas y demás posesiones ultramarinas. ¿A qué autoridad obedecerían? [...] No dependiendo, desde luego, directamente de autoridad alguna, cada colonia establecerá su gobierno independiente, como se ha hecho en España, su distancia, su situación, sus riquezas y la natural inclinación a la independencia las podrían conducir a ella, roto por decirlo así, el nudo que las unía con la Madre Patria, y nuestros enemigos conseguirían, sin más medios que el de nuestro descuido, lo que no hubieran podido lograr con todos los esfuerzos de su poder.*”

Esta sola consideración bastaría para hacer ver que el establecimiento de una autoridad suprema y una representación nacional es no sólo indispensable, sino urgentísimo. “Circular de la Junta de Valencia solicitando la formación de la Junta Central” (Valencia, 16 de julio de 1808). *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.*

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/03693951900215939832268/p0000001.htm#_1_

con Villanueva los ingleses conocían las intenciones de Napoleón de agradar a los habitantes de las colonias de España en América, debido a que la Constitución de Bayona fue publicada en París por el *Moniteur* el día 15 de julio de 1808²⁵. Refiere también, que las instrucciones secretas dadas por Mr. Goerge Canning al ministro Frere para tratarse en la Junta Central tenían que ver, además de la regencia española, a la política en Hispanoamérica, especificándole que: “... *su Majestad no faltaría al compromiso, reiterada y solemnemente proclamado, de mantener la integridad é independencia de la monarquía española; pero que no debía entenderse que en el desgraciado caso de que la causa de España sucumbiese en Europa, ó en el más improbable de que España y Francia llegasen á un acuerdo, se hubiere Su Majestad comprometido á conservarle á la subyugada España sus colonias ó á abstenerse de reconocer la independencia de éstas y de ayudarlas á obtenerla*”.²⁶ De este documento, podemos inferir que la participación de los diputados de América, en particular la de José Joaquín del Moral que insistió en que se insertaran ciertos artículos en el texto constitucional de Bayona sobre la igualdad de derechos, influyó para que Inglaterra interviniera en la crisis de España.

V. Conclusiones

Como se sabe, muchos y muy diversos factores fueron los que se entretajeron para impulsar el movimiento independentista de nuestro país, que van desde los aspectos sociales, económicos, militares, religiosos, jurídicos, etc. Dentro de este entramado causal la Constitución de Bayona tiene una relevancia muy importante que no se ha valorado suficientemente, debido a que es vista con un cierto desprecio por los españoles, por emanar de un gobierno intruso y con indiferencia por los mexicanos, por no considerarse como un antecedente del constitucionalismo mexicano.

Cuando Napoleón llega a Bayona para concretar las renunciaciones de los reyes de España a favor de su persona e imponer a su hermano José como su rey, no traía una estrategia definida respecto a los territorios en América. Ello se constata desde la misma convocatoria a la Constitución de Bayona, en donde no se previó la inclusión de los representantes de los territorios de América, sino hasta después de ser impresa y como

²⁵ Aunque nos dice que en Madrid se publicó el Estatuto hasta el año siguiente en los meses de marzo y abril, en la *Gaceta de Madrid* se tiene registrada su publicación en los números 99, 100, 101 y 102 de fechas 27, 28, 29 y 30 de julio de 1808, lo cual significa que se conoció el texto constitucional primero en París que en Madrid.

²⁶ “Napoleón y los Diputados de América en las Cortes”, *op. cit.*, pp.242 a la 245.

nota a parte aclarando que: “Además el mismo Sr. Gran Duque de Berg [...], ha tenido por conveniente nombrar 6 sujetos naturales de la dos Américas”. Además de que el primer proyecto de Constitución que se presentó para el análisis de la Junta de Bayona y que fue redactado por Maret con el visto bueno de Napoleón, no hacía ninguna alusión a dichos territorios.

Como pudimos ver, fue la intervención de los diputados de América, entre ellos D. José Joaquín del Moral y Sarabia, quienes hicieron ver dicha omisión, pronunciándose porque se les diera a las habitantes de los territorios de ultramar el mismo tratamiento que a los de la península. Ya en los trabajos de la Junta de Bayona se realizaron modificaciones muy importantes para los territorios de ultramar, como el que se señalara expresamente que “Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la metrópoli”. Otro aspecto fundamental fue el que se modificara la redacción del título 9 “De las colonias españolas en América y en Asia”, por “De los reinos y provincias de España en América y Asia”, con lo que se logró suprimir el término “colonias” en todo el texto constitucional en donde se hacía referencia a las posesiones ultramarinas, poniendo fin a 300 años de sumisión.

Si bien es cierto que el Estatuto de Bayona no tuvo una influencia directa en la Constitución de Cádiz, mucho menos en el constitucionalismo mexicano, debido a que, por un lado, es de imaginarse que fue prácticamente impronunciable entre los diputados de Cádiz, con el riesgo de ser señalado como *afrancesado* o caer en las redes de la *viguriana* y, por el otro lado, porque no encontramos información que nos permitiera suponer que el texto se conoció en la Nueva España, de tal forma que inspirara los trabajos de los constituyentes de Apatzingán o de 1824, lo cierto es que sirvió como espoliador para que España y toda Hispanoamérica dejaran atrás las instituciones del *antiguo régimen* y entrara a la vida constitucional, principalmente en el reconocimiento de la igualdad de derechos entre los habitantes de la península y los territorios de América.

Por otra parte, al conocer Inglaterra la política adoptada en la Constitución de Bayona a favor de los habitantes de los territorios españoles en América, presionó para que España hiciera lo mismo, de tal forma que aquellas tierras no se inclinaran a favor de Francia. Esto le permitió negociar con España su apoyo, para que si en el “...**desgraciado caso de que la causa de España sucumbiese en Europa...**” o todavía peor “...**en el más**

improbable de que España y Francia llegasen á un acuerdo...”, Inglaterra no se comprometía a reconocer su independencia e, incluso, ayudarlas a obtenerlas.

Bibliografía

- **Alamán, Lucas.** Historia de México. México, Jus, T. I. 1990.
- **Cevallos, Pedro.** *Colección de documentos para la historia de la guerra de Independencia de México.* Juan E. Hernández y Dávalos. Dirección de Virginia Guedea y Alfredo Ávila. Tomo I. México, UNAM, 2007.
- **De la Torre Villar, Ernesto.** *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano.* México, UNAM, 1978.
- **Del Moral y Sarabia, José Joaquín.** "Exposición del doctor don José Joaquín del Moral y Saravia" *Colección de documentos para la historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821. Número 103.* Juan Hernández y Dávalos. Coordinación Alfredo Ávila y Virginia Gueda. México, UNAM, 2008. T.V.
- **Fernández Sarasola, Ignacio** "La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona". *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.*
<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/46860519115138617422202/p0000001.htm>
- **Franco Pérez, Antonio-Filiu.** "La 'cuestión americana' y la constitución de Bayona (1808)". *Historia Constitucional* (revista electrónica), n. 9, 2008.
<http://hc.rediris.es/09/articulos/html/Numero09.html>
- **Martiré, Eduardo.** "La importancia institucional de la Constitución de Bayona en el Constitucionalismo hispanoamericano". *Revista Electrónica Constitucional.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Universidad de Oviedo. No. 9, 2008.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2695356>
- **Martínez Garnica, Armando y Quintero Montiel, Inés.** *Actas de formación de juntas y declaraciones de independencia (1809-1822) Reales Audiencias de Quito, Caracas y Santa Fe.* Colombia, UIS, Biblioteca Luis Ángel Arango, 2007.
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/actas-de-independencia/index.html>
- **Moreno Díaz, Daniel.** *El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX,* México, UNAM.
- **Landavazo, Marco Antonio.** *La Máscara de Fernando VII: discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis Nueva España, 1808-1822.* México, el Colegio de México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Colmex, 2001.
- **Serrano Migallón, Fernando.** *La vida constitucional de México. Constituciones impuestas.* México, 2007, Volumen I, tomo I.
- **Villanueva, Carlos A.** "Napoleón y los Diputados de América en las Cortes". *Boletín de la Real Academia de la Historia.* Variedades. Tomo 71, Año 1917.
<http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/35716130101948833754491/033167.pdf?incr=1>

Documentos

- *Actas de la diputación general de españoles.* Madrid, Imprenta y Fundación de J.A. García., 1874, p.2.
http://www.constitucion1812.org/leerlibro.asp?id=505&tipo_libro=3
- *Circular de la Junta de Valencia solicitando la formación de la Junta Central (Valencia, 16 de julio de 1808).* *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.*
http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/03693951900215939832268/p0000001.htm#l_1
- *Gaceta de Madrid,* números 23, 48, 49, 53, 92 de fechas 18 de marzo, 20 y 24 de mayo, 3 de junio y 20 de julio, todas de 1808.
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/gazeta.php
- *La Ilustración Española y Americana* del día 22 de mayo de 1878. *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.*
- http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/03694129022581640759079/205213_007.pdf

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de C. Jorge Adrián Salinas Cruz a la ponencia CRVIII-06-10 **“D. JOSÉ JOAQUÍN DEL MORAL Y SARABIA “EL PRIMER DIPUTADO MEXICANO (député du Mexique)”** del Dr. Jorge Chaires Zaragoza

El Dr. Jorge Chaires Zaragoza en su ponencia nos da la valiosa oportunidad de conocer a un personaje de la historia de México, que hasta nuestros días es del todo desconocida su aportación a una norma que en su tiempo logra el reconocimiento de los derechos de igualdad de los americanos con los peninsulares

D. José Joaquín del Moral y Sarabia natural de Tehuacán de las Granadas, en la provincia de la Puebla de los Ángeles, Canónico y prelado del Papa, se encuentra en el lugar y tiempo indicado para poder ser participante de la discusión del Estatuto de Bayona, ya que la premura con que se presenta y se discute dicha norma, no daba tiempo para nombrar a representantes de América y se toma la decisión de nombrar a 6 naturales que estuviesen en España.

Si bien la participación de D. Joaquín del Moral le dio la oportunidad de participar del proyecto, las consecuencias del mismo no fueron del todo beneficiosas para el Doctor, ya que por temor a ser linchado por la *viguriana*, se vio forzado al destierro y deshonor y sin poder regresar a México aun después de consumada la Independencia.

El desconocimiento a D. José Joaquín del Moral y Sarabia y su aportación al Estatuto de Bayona es de alguna manera comprensible, ya que el autor nos explica, el repudio por su origen *afrancesado* y su corta vigencia no tienen influencia en la Constitución 1812 y las Cortes de Cádiz en España y su poca difusión para que fuera del conocimiento de los Constituyentes de Apatzingán.

Es por todo esto que al celebrar el Bicentenario de la Independencia es justo hacer un reconocimiento al primer *“diputado Mejicano”*(sic) como lo mencionan en las *Actas de la diputación general de españoles*. A un hombre que llevo los derechos de igualdad de su pueblo al reino de España con un espíritu independista

EL BICENTENARIO, FESTEJO O CONMEMORACIÓN LUCTUOSA

Por: Dra. en C. Martha Franco Espejel

RESUMEN

Indudablemente que el año 2010, es un año de grandes inquietudes, desaciertos, pesares y análisis. Hacer una breve retrospectiva de las épocas, por donde nosotros, los mexicanos, hemos transitado para poder alcanzar un México mejor, encoje el corazón y el espíritu. Ver, desde el estudio de esas épocas, las causas y fines de la lucha de todos los varones y mujeres que perecieron por tener la esperanza de rebasar la opresión física, económica y de pensamiento que caracterizó a la Nueva España, después a las dictaduras personales y a la dictadura partidista y regresar a nuestra época actual, siglo XXI y ver que la esperanza desapareció, envejece hasta los huesos. Mi generación, que ha sido la más golpeada, a la que se le arrebató toda ilusión de concordia y bienestar en las últimas tres décadas de recesión económica, corrupción, despilfarro, mal gobierno, mala educación, puede afirmar que seguimos atorados en ese punto, donde no podemos despegar para formar un México libre, de paz y prospero.

El breve análisis de las tres épocas en comento (1810, 1910, 2010) me hace afirmar, que todavía, a pesar de todo, tenemos esperanza como País, como nación, si formamos en este momento a los líderes que necesitamos en el futuro, varones y mujeres con conocimiento de las ciencias, técnicas y tecnologías, virtuosos y con grandes valores humanos y sociales. Si no lo hacemos el Armagedón tan anunciado por los medios de comunicación para mantener a las personas en deficiencia de pensamiento llegara.

EL BICENTENARIO, FESTEJO O CONMEMORACIÓN LUCTUOSA

Por: D. en C. Martha Franco Espejel¹

Relacionar no sólo tres fechas con diferencia de 100 años cada una, sino tres épocas diferentes de todo un grupo social tan diverso como el pueblo mexicano, es sin duda un reto muy interesante, porque los vértices desde los cuales se puede abordar el tema son muy diversos, tantos como los objetos formales de las ciencias que deseen conocer la verdad de la situación Mexicana “sea desde la perspectiva histórica, sociológica, antropológica, política, jurídica, económica, filosófica, etc.” Lo que intentaré es hacer una breve disertación sobre México, tomando pequeños datos transdisciplinarios y ver qué ha pasado por poco menos de doscientos años en México, en donde pareciera que en 2010, por un lado, tenemos elementos de desarrollo civilizado y por otro lado, tenemos elementos culturales estancados por una conciencia victimizada y traumatizada por la identificación del dolor propio del oprimido. Podemos pensar que la sociedad mexicana actual, en muchos elementos se asemeja a las sociedades conformadas en las fechas históricas de 1810 y 1910, luchas armadas por el poder político y económico, falta de reconocimiento de derechos intrínsecos de los seres humanos, personas políticas paralizadas en el poder, vicios, pobreza, enfermedad, etc., v.s. la evolución algebraica que ha tenido la ciencia y la tecnología, haciendo que las diferencias y semejanzas sean más evidentes.

Sin duda, hoy por hoy, en apariencias (vestido, lenguaje, herramientas, infraestructura, tecnología) podemos vernos muy diferentes, pero en esencia, la Unidad Social sigue estando en escabrosas semejanzas en las dimensiones de cualidad y relación.

Hace tiempo, que se utiliza la Ley Física del Péndulo para explicar diferentes fenómenos en diversas ciencias, en donde el objeto formal de estudio son los opuestos en diferentes etapas de tiempo, lugar y relación. Esta ley explica como los opuestos, siempre son alcanzados por el recorrido que hace la trayectoria del péndulo, de tal forma que cuando el romanticismo aparece en la literatura, su contraparte el realismo, se alcanza cuando la

¹ Miembro Fundador de la REDIPAL. Académica Investigadora del Instituto Politécnico Nacional. Plan de San Luis s/n Esq. Díaz Mirón. Col. Casco de Santo Tomas. D.F. mfranco@ipn.mx

primera es mermada por el movimiento. O cuando el imperio alcanza su clímax, éste se quebranta y se encamina hacia la democracia la cual al iniciar se afianza hasta que se vuelve a alcanzar su opuesto, para lo cual el trayecto o movimiento puede ser dado en décadas y centurias. Los pueblos poderosos pierden su poder cuando la política y las estrategias económicas se confrontan con los derechos humanos, entonces el poderoso forzosamente se convertirá en el débil.

Aquí me detengo para preguntar, comparando al México de 1810 y al de México de 2010, ¿existe cambio esencial? ¿la etapa de opresión cambió realmente a la etapa de la libertad? Y a futuro ¿hacia dónde nos dirigimos? Por la historia oficial, sabemos que el México de 1810, era un pueblo pobre victimizado por un poderío español que estaba rotundamente en decadencia. El grueso de la sociedad mexicana, era miserable económicamente e ignorante (indios, mestizos y castas). La clase media era escasa en relación a los pobres y a la clase económica y política poderosa. El predominio ideológico – político de una estructura eclesiástica católica, muy *ad hoc* a su tiempo, era evidente. La ciencia y la tecnología de la época sólo eran gozadas por unos cuantos (los ricos). Las relaciones interpersonales eran las clásicas de víctima y victimario, muy cotidianas por las introyecciones y contratransferencias psíquicas ancestrales del pueblo conquistado “el poder ante el débil, mientras el débil acepte”, “la opresión del poderoso ante el débil.

Siglos XVIII y XIX, la ontología filosófica del hombre y sus derechos, iniciaban, lenta pero eficientemente, en el pensamiento de los estudiosos novohispanos, todavía aún subordinados a la corona española. Es cierto que la independencia de México no inicia como un movimiento armado para la liberación novohispana, bajo los principios de los derechos del hombre, en realidad surge éste movimiento armado por cuestiones económicas (tierra, comercio, fuga de capitales), desconocimiento de ciertas prerrogativas jurídico-políticas de los criollos por parte de España, la cercanía de los Estados Unidos de América y su independencia (1776), los cambios de los sistemas políticos españoles, la invasión de Napoleón Bonaparte a España y Portugal, todo lo cual y al paso del tiempo y de la lucha, se estructura la guerra con los ideales de libertad, igualdad y justicia. Bien sabido es, que a la larga, este levantamiento armado, se convirtió en una independencia “social y política” de la corona española, pero que dejó al pueblo mexicano en la encrucijada de la guerra y la lucha por el poder político y económico. El pueblo recién

separado de un gobierno victimizador, impuesto por las armas por más de 250 años, se encontró a la deriva, sin definir que hacer consigo mismo. El miedo y la angustia del que no sabe ser persona libre, propiciaron todas las infamias de las guerras subsiguientes, hasta hallar un equilibrio, pero nunca la libertad y prosperidad que esperaban todos los mexicanos.

Tenemos escritos trascendentes e inspiradores que surgen de la lucha armada y de la situación generalizada de América, que nos da una breve respuesta a las diferentes decisiones, que fueron tomando los diferentes grupos en el poder, para reestructurar a México así, el Bando de Hidalgo Aboliendo la Esclavitud y los Tributos del *29 de noviembre de 1810*, los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón del *14 de septiembre de 1813*, y los Elementos Constitucionales de López Rayón *septiembre de 1812*, el Plan de Independencia de la América Septentrional del *24 de febrero de 1821*, consolidan las bases del camino por el que transitaría, el entonces, futuro de México. Estos documentos convergen en los siguientes principios generales de buen gobierno, que hoy reconocemos como de derechos humanos, aunque redactados en diferente forma y dirección:

Principios de: Libertad, Justicia, Soberanía del pueblo, Propiedad.

Todos los demás documentos siguientes a los mencionados, Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, *de 1824*. Las Siete Leyes Constitucionales, *de 1835-1836*. Bases orgánicas de la República Mexicana *de 1843*. Acta constitutiva y de Reformas, *de 1847*. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, *de 1857*. Todos sin lugar a duda, buscaron con afán, la legislación de los ideales y necesidades evidentes del pueblo, identificados por las ideologías políticas adoptadas por líderes que buscaban el poder de esa época.

Sin embargo en todo el siglo XIX, la paz, la libertad, la justicia y la prosperidad no llegaron a los mexicanos. Los movimientos armados, confrontaciones ideológicas y búsqueda del poder político y económico, seguían sumiendo a nuestro novel Estado en el desasosiego de la hostilidad armada y la ignorancia. Los diferentes dictadores y políticos que forjaban las cadenas de victimización del pueblo, provocaron que en 1910 con la ira impresa en el

espíritu, los mexicanos iniciaran otro levantamiento armado generalizado, más sangriento que el de 1810, cuyos propósitos iniciales, conforme la historia, fueron: Modificación del orden del poder político, del orden social, del orden económico y del orden ideológico que había prevalecido en el Porfiriato, período en el cual, los muchos pobres siguieron siendo más pobres, los ricos siguieron siendo más ricos y la clase media (la trabajadora con ingresos y acceso a la educación) seguía siendo la que se identificaba con el pobre más pobre porque vivía parte de él, eran los grupos de personas pensantes, observadoras, planeadoras que tenían esperanza de un futuro *“mejor y diferente”* para toda la Nación Mexicana.

Llegando el movimiento armado, llegó la muerte, la pobreza, la desunión, la enfermedad, la desesperanza, la victimización, la desigualdad, culminando con la creación del congreso constituyente y la redacción y aceptación de la constitución de 1917. El legislativo, indudablemente que creó una carta Magna, adecuada a su época, en donde establece las garantías constitucionales, mas no derechos humanos reconocidos, así desde entonces se debilita al ser humano íntegro y soberano, frente a su gobierno, de igual forma estructura jurídicamente la forma política y de gobierno del Estado Mexicano. Bien llegó el momento, aparente de ser un pueblo libre, justo y prospero, pero bien sabido es que no fue así. Siguieron después de 1917, diferentes luchas armadas, pelas por el poder político, el disfraz de dictaduras partidistas, la pobreza, la injusticia, la ignorancia, el enriquecimiento ilícito de los gobernantes en turno, la mentira, la deshonestidad, etc., en sí, nuevamente la victimización de todo un pueblo por unos cuantos agresores y depredadores.

Hoy 2010 ¿cómo podemos describir a nuestra sociedad mexicana? la visión general, es: Una sociedad disgregada, cegada por el miedo, sin real educación para el desarrollo humano integral, sin alternativa de justicia, sin líderes y sin esperanza, empobrecida hasta en el espíritu. Una sociedad que confunde los derechos humanos con desviaciones viciosas y pervertidas, que se desconoce a sí misma como la Unión Social de todas las personas mexicanas y que se ha segregado por grupitos. Una sociedad que no se reconoce como persona moral integradora y representante de seres humanos. Una sociedad en donde el grueso de la población, empobrecida al extremo, no tiene acceso a una educación y trabajo dignos del ser humano, lo cual produce esclavos y no seres

humanos libres. Una sociedad negada a la senda de la prosperidad y confort que proporciona la ciencia y la tecnología moderna. Una sociedad ofuscada y victimizada por los medios de comunicación enajenadores y serviles de los intereses de una pocas personas privilegiadas, que manejan los hilos de la política y la economía nacional, con la finalidad de seguir manteniendo el poder efímero de la riqueza monetaria a costa de toda la pobreza del pueblo mexicano. Una sociedad victimizada por intereses económicos extranjeros. Una sociedad que sigue teniendo como vecino a los Estados Unidos de América, país consumidor masivo de drogas y generador mundial de violencia, que contamina todo lo que toca con sus vicios arraigados.

Por todo lo anteriormente comentado, podemos establecer la hipótesis de que seguimos focalizados en un extremo del movimiento pendular: Tal pareciera que no hemos podido movernos o nos movemos muy lentamente. Tal pareciera que no podemos movernos de nuestro nicho característico de violencia, pobreza y dependencia y dirigirnos a otro de paz, prosperidad y libertad.

Ahora bien en el 2010, primeramente, por conteo aritmético, no podemos festejar un bicentenario, pues México fue independiente de España, hasta mucho después de 1810 y en 1910 solo inició el último movimiento armado masivo que concluyó oficialmente en 1917 con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Las cuentas no cuadran y lo peor, no tenemos conciencia del estado social referente entre 1810, 1910 y 2010.

Es bien cierto, que en muchos aspectos hemos cambiado tanto personal como socialmente. En la vida de las personas del 1810, del 1910 y las de hoy, existen algunas diferencias y gozan por ejemplo; de adelantos brindados por el desarrollo de la ciencia, técnica y tecnología (tv, celulares, electrodomésticos, teléfonos, videos reproductores, automóviles, etc.) los cuales facilitan la vida de los mexicanos. ***“Pero no todos tienen acceso a estas bondades”***. Hoy se habla de la cultura de equidad de género. ***“Pero las mujeres seguimos siendo asesinadas, golpeadas, discriminadas, empobrecidas al extremo; seguimos siendo victimizadas por varones y mujeres, por leyes deficientemente e infames, por las instituciones gubernamentales y sus actores; seguimos siendo víctimas por los sistemas educativos deficientes y sus***

perpetradores, seguimos siendo ciudadanas de segunda". Hoy se habla de libertad de tránsito. ***"Pero el miedo a la delincuencia de todo tipo lo impide"***. Hoy hablamos del derecho a la salud, ***"sin percatarnos que la garantía establecida, es el derecho al acceso a los servicios sanitarios y de salud"***. ***"Pero hoy se siguen muriendo personas que no tienen acceso a estos servicios y los trabajadores de los servicios de salud, como los médicos prestadores de servicio social y los médicos residentes, siguen siendo vilmente explotados por los sistemas político-administrativos de las instituciones de salud"***. Hoy hablamos de justicia y ***"simplemente se olvidó el principio filosófico en donde se descubre ésta virtud"***. Hoy hablamos de valores de solidaridad, subsidiariedad, honradez, justicia y ***"vivimos constante y perpetuamente en la corrupción de nuestros gobernantes y gobernados"***. Hoy hablamos de salarios justos y trabajos dignos, y ***"simplemente el índice de desempleo asciende, en la realidad, a más de 3,500,000 mexicanos sin trabajo (sin cifras maquilladas) la mayoría, mujeres y jóvenes"***. ***"peor aún, las autoridades del trabajo violentan a los trabajadores y benefician a los grandes capitales, tratando de poner a ser humano trabajador a nivel de supervivencia o se esclavitud"***. Hablamos de equidad en el trabajo, y ***"los trabajadores que gozan de un empleo, se enfrentan día a día, a toda clase de violencia, el mobbing (violencia laboral) es uno de los males del siglo en el ámbito laboral, pues puede llevar a la muerte del trabajador y los gobernantes simplemente hacen mutis ante él problema, pues lo importante es que el patrón se enriquezca a costa del trabajador"***.

Éste desequilibrio, éste bache de más de dos siglos ¿es un problema de leyes? o ¿es un problema de conciencia humana?

Si pensamos que el ser humano sólo se rige en su conducta por las leyes positivas y vigentes que emanan de un poder legislativo material o formal, estamos en un gran error. El ser humano actúa principalmente mediante el ejercicio de su recta razón, la cual necesita ser alimentada por conocimiento, por la verdad de lo que el ser humano ha descubierto o ha creado y verse fortalecida por la voluntad férrea para el actuar con bien, lo cual lleva a decir que el ser humano cuando actúa con la recta razón es libre. Los mexicanos no somos libres, porque hemos tenido por centurias, el yugo de la ignorancia producto de los deficientes y tendenciosos sistemas educativos y peor aún, hoy por hoy,

el bombardeo actual de medios de comunicación y comunicadores viles. Tampoco somos libres, porque desde hace centurias hemos estado encadenados a una posición psicológica de víctimas frente a un victimario, nos cuesta mucho trabajo obrar en unión social por el bien de todos. Tampoco somos libres porque mentes perversas han utilizado nuestra gran religiosidad nacional, para suprimir nuestras exigencias de justicia.

Por otro lado si pensamos que el legislativo, tiene toda la culpa de la situación por falta de leyes propias y adecuadas a los tiempos modernos, estaríamos medianamente acertando. Debemos de recordar que la institución del poder legislativo está formado por personas, personas que en unos casos se han preparado para el cargo y son expertas legisladoras, en otros casos son personas preparadas e inexpertas y en otros muchos casos, son personas con grandes deficiencias e inexpertas, pero personas en sí, que juegan en los mismos roles de víctimas y victimarios, que no prevén nada más que intereses económicos y electorales en su trabajo, que buscan el poder por el poder porque su esencia humana ha sido obnubilada. Podemos afirmar con toda certeza, que uno de los problemas en el que hacer legislativo moderno, es la carencia del conocimiento ontológico del ser humano y de la unidad social que éste ha formado. Por factores electorales, muchos legisladores se han olvidado de la finalidad última de una ley, cuando ésta se formula reconociendo la causa real y formal del contenido de la norma y la finalidad real que es el bien de todo ser humano. Dos ejemplos muy *ad hoc* son: la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, la cual podemos decir que se adecua a la causa pero no al fin, al legislativo le faltó hacerla una ley vinculativa y con instrumentos jurídicos reales para su aplicación. Y los privilegios legalmente establecidos para los gobernantes y autoridades que cometen delitos flagrantes en contra del pueblo mexicano, seguimos los mexicanos, sin poder enjuiciar a nuestros gobernantes y autoridades por sus pérfidos delitos.

¿Qué futuro puede existir para México? Siempre el futuro se decide hoy, y el hoy mexicano está muy mal y no se hace nada acertivo al respecto. Pobreza extrema, corrupción, tráfico de influencias, levantamientos armados, lucha contra la delincuencia organizada, delitos de cuello blanco, el ejercito en todas las calles de la República Mexicana, políticos espionando a políticos, enfrentamientos entre grupos políticos, alianzas entre la derecha y la izquierda para arrebatarse el poder, fuerzas policiacas y de

investigación extranjeras oficialmente en México, hambre, enfermedad, pésima educación, medio ambiente deteriorado, leyes locales que atacan la integridad del ser humano, confusión, miedo, enriquecimientos inimaginables y extrañísimos de cuatro o cinco mexicanos, aumento desmedido de la victimización de mujeres, falta de empleos dignos, violaciones flagrantes de los derechos laborales (positivos y naturales), esclavitud, carencia de ciencia y tecnología mexicana, carencia de valores y virtudes individuales y sociales, carencia de un ideal, carencia de líderes y pensadores.

Predecir, con lo anterior el futuro de México no es muy difícil, las ecuaciones realmente son muy simples, siguiendo las leyes físicas del movimiento de Newton. ¿Hacia dónde se moverá México? Hacia el caos y la anarquía por la sobrevivencia, si es que no hay una causa correcta (concientización real del aquí y el ahora y que podemos hacer todos en conjunto, con entendimiento y buena voluntad) que corrija la dirección que hemos tomado. La represión y las leyes victimizadoras sólo acelerarían el recorrido para llegar a otro levantamiento armado como en 1810 y 1910 reconociendo que todas las fuerzas políticas que están moviendo actualmente al País, solo han producido más y más víctimas de los sistemas y grupos políticos que prevalecen actualmente en México.

Festejar un bicentenario de pobreza, violencia e ignorancia es un auto abatimiento. Tristemente, no hay nada que festejar, sólo nos queda seguir velando y recordando a las personas que murieron por mejorar un país bello, grandioso y extraviado desde hace centurias, sin haber obtenido el éxito deseado. Seguimos paralizados en el vórtice de la desesperanza victimaria.

El breve análisis realizado, lleva directamente a la desolación, pareciera ser que no hay más que esperar. Sin embargo es todo lo contrario. Para resolver cualquier problema, tenemos primero que reconocer que existe el problema, analizarlo, desmenuzarlo y proponer soluciones. La primera solución, es sin lugar a dudas, la educación integral para el desarrollo holístico de todos los mexicanos, la ley general de educación, debe cambiar para ser la ley rectora del contexto educativo que deseamos y deseamos, seres humanos, varones y mujeres libres, cuyo entendimiento y voluntad dignifique su grandeza humana. Deseamos seres humanos, varones y mujeres libres de vicios con valores y virtudes que los impulsen a formar grupos sociales de líderes humanistas.

En la constitución mexicana, se debe de reconocer y garantizar todos los derechos inherentes al ser humano, teniendo como único y principal el derecho a la vida digna del ser humano, varón y mujer, en absoluta igualdad de circunstancias, derecho del cual se desprenden por esencia natural, el derecho al acceso de todos los elementos necesarios para mantener y procurar la salud física y mental de las personas. El derecho a un trabajo digno y los derechos laborales inherentes. El derecho a la real propiedad privada y a la real propiedad de toda la unidad social mexicana. Y como estrella que sella el vértice. El derecho a la educación para el desarrollo integral, (conocer nuestra esencia humana, conocer nuestras capacidades, forjar virtudes, descubrir los valores o sistemas axiológicos del ser, conocer de ciencia, técnica y tecnología, conocer y aceptar el amor a nosotros mismos, conocer de justicia y legalidad), recordando que la educación es la trasmisión del conocimiento de la verdad para que el ser humano en todas sus dimensiones actúe bajo el ejercicio de la recta razón. Los demás derechos inherentes al ser humano se van descubriendo, aceptando y legislando con la recta razón.

La Nueva Gobernabilidad en el Congreso de Guerrero

Por Marcial Rodríguez Saldaña

Resumen

El problema que se desarrolla en esta ponencia, se refiere a la crisis de gobernabilidad que se suscitó en el H. Congreso del Estado de Guerrero, con motivo de que en la elección del 5 de octubre del 2008, para renovar a la Cámara de Diputados, dos partidos políticos (PRD y PRI) obtuvieron el mismo número de legisladores (diez y ocho cada quien); supuesto que no estaba previsto en la Ley Orgánica del Congreso.

Se tuvo que acudir a un acuerdo parlamentario, para resolver la crisis de gobernabilidad, en donde se fijaron nuevas reglas para la integración de los órganos de gobierno de la Cámara Local de diputados.

Marcial Rodríguez Saldaña: Doctor en Derecho por la UNAM, Mtro. En Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París I Francia; Diplomado en Lengua Francesa por la Alianza Francesa de París; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Integrante del Consejo Consultivo y Editorial del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del H. Congreso del Estado de Guerrero; miembro de REDIPAL, Rector de la Universidad Autónoma del Guerrero 1990-1993.

La Nueva Gobernabilidad en el Congreso de Guerrero

Por Marcial Rodríguez Saldaña

1.- Introducción

El 5 de octubre del 2008 se realizaron elecciones para renovar a los 46 legisladores integrantes del H. Congreso del Estado de Guerrero; los resultados de la elección dieron al Partido de la Revolución Democrática (PRD) dieciocho curules -13 de mayoría relativa y cinco de representación proporcional-; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo trece diputados de Mayoría Relativa y cinco de Representación Proporcional (dieciocho curules en total); el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo un diputado de Mayoría Relativa y tres de Representación Proporcional –cuatro curules-; el Partido Convergencia (PC) obtuvo una diputación de Mayoría Relativa y dos de representación proporcional -tres curules en total-, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) dos legisladores de representación proporcional, el Partido Nueva (PANAL) Alianza y el Partido del Trabajo (PT) obtuvieron cada quien, una diputación de Representación Proporcional.

Los resultados electorales que dieron lugar a que dos partidos políticos PRD y PRI obtuviesen el mismo número de legisladores, generaron un problema de gobernabilidad en el Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

2.- Comisión de Gobierno y Mesa Directiva

Las reglas vigentes para la integración de los órganos de gobierno del H. Congreso del Estado de Guerrero, establecidas en su Ley Orgánica eran las siguientes:

2.1 La Coordinación de la Comisión de Gobierno del Congreso de Guerrero, sería asumida por el Coordinador de la fracción mayoritaria que tuviese mayoría en la legislatura, de acuerdo con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (LOPLEG), que establecía:

“Artículo 51.- La Comisión de Gobierno la integrarán los Diputados Coordinadores de las fracciones parlamentarias y los de las representaciones de partido, todos con derecho a voz y voto.

El Coordinador de la fracción parlamentaria que constituya la mayoría en la Legislatura, será el presidente de la Comisión. Los acuerdos que emita la Comisión se tomarán por mayoría; el voto de los Coordinadores de las fracciones parlamentarias y de las representaciones de partido equivaldrá al número de Diputados con que cuente cada una de ellas en la legislatura.” (1)

El primer problema de gobernabilidad de la LX legislatura del Estado de Guerrero, consistió en que la norma no preveía un supuesto como el que se presentaba en la realidad política, en donde dos fracciones parlamentarias obtuviesen el mismo número de diputados –empate en número de legisladores- toda vez que tanto la fracción parlamentaria del PRD como la del PRI, tenían cada una diez y ocho diputados.

En el caso de otros órganos legislativos locales, como en Nuevo León, sí previenen el supuesto de empate de legisladores entre dos partidos políticos, en donde adoptan la solución del mayor número de votos obtenidos en la elección respectiva. (2)

La LOPLEG, había sido elaborada en el marco de la regulación de un sistema político de partido hegemónico, que no consideraba el supuesto político de la alternancia, con una nueva mayoría o de empate en el número de diputados.

2.2 En el caso de la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso, ésta sería electa por el Pleno del Congreso, junto con los demás integrantes: dos vicepresidentes, primero y segundo, dos secretarios propietarios con sus respectivos suplentes; sin embargo al no poderse constituir la Coordinación de la Comisión de Gobierno, tampoco se podía elegir e instalar la Mesa Directiva.

Frente a este problema de gobernabilidad, las fracciones parlamentarias cuya existencia sí está prevista en la LOPLEG, las cuales de acuerdo con el artículo 92 se pueden constituir con un mínimo de tres diputados, procedieron a integrarse y a elegir a sus coordinadores parlamentarios, quienes iniciaron un proceso de diálogo y concertación

política, a efecto de resolver este dilema, mediante un acuerdo parlamentario, en cuyo texto se expuso lo siguiente:

“III Que como resultado del pasado Proceso Electoral, la conformación de este Congreso no da lugar a la constitución de una mayoría para los efectos del Artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, por lo que es necesario suscribir el presente acuerdo para dar gobernabilidad a esta Representación Popular, con el fin de cumplir en tiempo y forma con nuestras atribuciones Constitucionales, legales y políticas” (3)

En cuanto a la Comisión de Gobierno, el acuerdo parlamentario se dispuso que:

- a) El primer año –del 15 de noviembre del 2008 al 14 de noviembre del 2009- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática;
- b) El segundo año –del 15 de noviembre del 2009 al 14 de noviembre del 2010- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional;
- c) El tercer año –del 15 de noviembre del 2010 al 14 de noviembre del 2011- la presidirá el Coordinador de la fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática; y
- d) El cuarto año –del 15 de noviembre al 12 de septiembre del 2012, la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. (4)

Respecto de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, el acuerdo parlamentario establece que:

- a) El primer año –del 15 de noviembre del 2008 al 14 de noviembre del 2009- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional;
- b) El segundo año –del 15 de noviembre del 2009 al 14 de noviembre del 2010- la presidiría el Coordinador del Partido de la Revolución Democrática;
- c) El tercer año –del 15 de noviembre del 2010 al 14 de noviembre del 2011- la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional; y
- d) El cuarto y último periodo –del 15 de noviembre del 2011 al 12 de septiembre del 2012, la presidiría el Coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Convergencia.

Como podemos constatar, en la Comisión de Gobierno, que es el órgano de Administración del Congreso del Estado de Guerrero; se estableció una alternancia anual entre las dos fracciones –primeras minorías empatadas- PRD y PRI para presidirla en forma alternada cada año; pero en el caso de la presidencia de la Mesa Directiva de la

Cámara de Diputados, se incluyó a la segunda y tercera minoría, el PAN y el PC que obtuvieron tres curules, para que la presidieran el tercer y cuarto año respectivamente.

3.- Distribución de Comisiones

En cuanto a la presidencia de las Comisiones del Congreso del Estado, de acuerdo con el artículo tercero del acuerdo parlamentario de fecha veintiuno de noviembre del 2008, se asignaron de la siguiente forma:

a) Al Partido Revolucionario Institucional se le asignaron doce presidencias de comisiones ordinarias legislativas, las de: Asuntos Políticos y Gobernación, de Hacienda, de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado, de Seguridad Pública, de Participación Ciudadana, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Transporte, de Desarrollo Económico y del Trabajo, de Desarrollo Agropecuario y Pesquero; Instructora y para la Atención de Acceso a la Información Pública.

b) Al Partido de la Revolución Democrática se le asignaron once presidencias de las Comisiones Ordinarias Legislativas siguientes: Estudios Constitucionales y Jurídicos, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Justicia, de Protección Civil, de Derechos Humanos, de Atención a Migrantes, de Desarrollo Social, de Salud, de Equidad y Género, de Asuntos de la Juventud y de Examen Previo.

c) En el caso de los Comités Ordinarios Legislativos, se adjudicaron las presidencias al Partido Revolucionario Institucional los de Gestoría, Información y Quejas y del Instituto de estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"; y los de Administración y Biblioteca a la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.

d) Las áreas administrativas de Congreso se asignaron: al PRI, el titular de la Oficialía Mayor y de comunicación Social.

En el acuerdo no se especificó la adjudicación de otras áreas administrativas, pero también fueron distribuidas la Dirección de Administración y Finanzas y la Dirección del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" para el Coordinador de la Fracción del Partido de la Revolución Democrática.

4- Reforma legislativa y gobernabilidad en el H. Congreso del Estado de Guerrero.

El acuerdo parlamentario para resolver el problema de gobernabilidad de la LIX legislatura 2008-2012, estableció lógicamente una ruta legislativa para evitar que se repitiera en el

futuro una crisis de gobernabilidad por la misma causa –empate entre dos fracciones de diputados-, por ello también estableció que:

“SEPTIMO.- En un término no mayor de 60 días a partir de la firma de este acuerdo, se elaborará por consenso, una iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, para que entre otras materias a reformar, se establezca la rotación actual de la Presidencia de la Comisión de Gobierno y la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado” (5)

El acuerdo de gobernabilidad del Congreso del Estado de Guerrero, fue firmado el 20 de noviembre del 2010; la fecha que los propios legisladores se fijaron para realizar la reforma se cumplió el 20 de enero del 2009; sin embargo fue hasta el 21 de abril del 2009, en que se publicó la reforma en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

Respecto a la presidencia de la Comisión de Gobierno, para prevenir el caso de empate en número de legisladores de dos partidos políticos, se reformó el párrafo tercero del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en los términos siguientes:

“Artículo 51.- La Comisión de Gobierno...

El Coordinador...

En caso de que dos o más Fracciones Parlamentarias con mayor número de Diputados al interior del Congreso, estén integradas por el mismo número de Representantes Populares, la Presidencia de la Comisión de Gobierno deberá de alternarse con la Presidencia de la Mesa Directiva sólo entre los Coordinadores de esas Fracciones Parlamentarias, evitando que la misma Fracción parlamentaria ocupe ambas presidencias en el mismo año de ejercicio.” (6)

Respecto de la Mesa Directiva se modificó el artículo 25 de la LOPLEG, para establecer que:

“Artículo 25.- La mesa directiva ejercerá sus funciones por un año legislativo, conformado éste por tres periodos ordinarios y los recesos que en el año de ejercicio constitucional transcurran. El Presidente no podrá ser reelecto para el siguiente año de ejercicio constitucional.

La Comisión...

En el caso de que dos o más Fracciones Parlamentarias con el mayor número de Diputados al interior del Congreso, estén integradas por el mismo número de representantes populares, la Presidencia de la Mesa Directiva deberá alternarse con la Presidencia de la Comisión de Gobierno sólo entre los coordinadores de estas Fracciones Parlamentarias, evitando que la misma Fracción Parlamentaria ocupe ambas Presidencias en el mismo año de ejercicio constitucional.” (7)

Uno de los aspectos a destacar de las reformas consiste en la ampliación del periodo de la Mesa Directiva, ya que antes de la reforma duraba un mes (8) lo cual dificultaba la continuidad de los trabajos legislativos, en tanto con la reforma se amplió a un año, con lo que se garantiza el seguimiento de la actividad legislativa.

Las reformas a la LOPLEG, del 21 de abril del 2009, resolvieron normativamente el problema de gobernabilidad que se suscitó con motivo del empate de número de legisladores entre dos fracciones parlamentarias, sin embargo presentan algunos problemas a resolver:

a) La reforma contraviene algunos puntos de los acuerdos de gobernabilidad suscritos por los coordinadores de las Fracciones Parlamentarias y Representantes de los Partidos Políticos, el 20 y 21 de noviembre del 2008, específicamente en cuanto se refiere a la rotación de la Presidencia de la Mesa Directiva, toda vez que mientras en la Ley Orgánica del Congreso se dispone que dicha Presidencia sólo se rotará entre los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias que tengan el mismo número de legisladores (PRD y PRI), en tanto que en el acuerdo parlamentario se dispuso que en el tercer año legislativo –del 15 de noviembre del 2010, al 14 de noviembre del 2011- la Presidencia le correspondería al Partido Acción Nacional y en el cuarto y último año legislativo –del 15 de noviembre del 2011 al 12 de septiembre del 2012- le correspondería al Partido Convergencia.

Es lógico que en términos de jerarquía normativa, las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de Guerrero son superiores a cualquier acuerdo parlamentario; sin embargo, la firma de los acuerdos parlamentarios del 20 y 21 de noviembre del 2008, para establecer la gobernabilidad del Congreso, en medio de la incertidumbre, fueron decisiones políticas fundamentales en las que intervinieron las fracciones de los Partidos Acción Nacional y Convergencia, con quienes hubo un compromiso político de incluirlos

en la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso los últimos dos años de periodo legislativo.

El incumplimiento de ese compromiso contraviene un principio que debe regular la conducta de todos los legisladores, que se denomina ética parlamentaria, contenido en forma general en el capítulo IV de la LOPLEG.

b) Otro asunto relacionado con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, tiene que ver con el modelo de los órganos de gobierno del Congreso.

La reforma siguió el mismo modelo anterior, en cuanto a mantener una Comisión de Gobierno a diferencia del modelo que se tiene a nivel federal en donde se creó una Junta de Coordinación Política.

A efecto de tener una visión de derecho local comparado, podemos analizar, algunos ejemplos de legislaturas locales que han incorporado órganos de coordinación Política, cuya presidencia se alterna entre los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

En el Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica del Poder Legislativo previene la existencia de una Junta de Gobierno y Coordinación Política, la cual en caso de que no exista un Grupo Parlamentario que tenga mayoría absoluta, dispone que la dirección de la Junta será anual entre los coordinadores de los grupos de mayor a menor número de legisladores. (9)

En el caso de Hidalgo se previene la existencia de una Junta de Coordinación Política, la cual en el supuesto de que no exista un grupo parlamentario que tenga mayoría absoluta –el 50% más uno de los legisladores-, el grupo legislativo que tenga mayoría simple elegirá el año en que presidirá dicha Junta; a la primera minoría le corresponderá elegir en segundo término el año de ejercicio constitucional, y el tercer año restante lo elegirá la segunda minoría siempre y cuando haya obtenido al menos el treinta por ciento del total de legisladores que integran el Congreso, en caso de no ser así, la Coordinación la ocupará el Coordinador del grupo legislativo que logró la mayoría simple. (10)

En el Estado de Nayarit, la Ley Orgánica de su Congreso establece una Comisión de Gobierno Legislativo, la cual en caso de que no haya algún grupo parlamentario que tenga mayoría absoluta de legisladores, será desempeñada por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente. (11)

En el caso del Congreso del Estado de Nuevo León, su Ley Orgánica previene que en el supuesto de que ningún grupo tenga mayoría absoluta -50% más un legislador- la presidencia Junta de Coordinación y Régimen Interno, será ocupada cada año legislativo por los coordinadores de los grupos legislativos en orden decreciente del número de legisladores: mayoría simple, primera minoría y segunda minoría. (12)

Un modelo interesante de Pluralidad y Gobernabilidad lo encontramos en el Poder Legislativo del Estado de Sonora, en donde existe una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuya presidencia es rotativa en orden decreciente de acuerdo al número de legisladores que haya obtenido cada Grupo parlamentario, comenzado por el que tenga mayor número de diputados. (13)

En Veracruz existe en el Congreso del Estado una Junta de Coordinación Política integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios; la presidencia recae en el Coordinador del grupo parlamentario que tenga mayoría absoluta de legisladores, pero en caso de no ser así, habrá una presidencia rotativa anual, comenzando por el grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados y así sucesivamente en orden decreciente. (14)

En la Legislatura del Estado de Zacatecas, existe una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, cuya presidencia será rotativa cada seis meses, conforme a la proporcionalidad de cada grupo parlamentario y en el orden que determine el pleno del Congreso. (15)

En el caso de la Cámara de Diputados Federal, la presidencia de la Junta de Coordinación Política se ejerce por el Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta de legisladores, pero de no existir este supuesto, se ejercerá en forma alternada por cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que tengan el mayor número de legisladores (16)

Los referentes comparativos del poder legislativo de otras entidades federativas y de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en cuanto a que ya cuentan con Juntas de Coordinación Política, más plurales, incluyente y donde hay una rotación de la presidencia, son ejemplos que se podrían retomar para incorporarlos a una nueva Ley orgánica del Congreso del Estado de Guerrero, acorde a una realidad política de alternancia y mayor equilibrio legislativo, que garantice la gobernabilidad y la producción legislativa.

Citas y notas bibliográficas-legislativas

- (1) Cfr. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286, LVII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002, p.89.
- (2) Cfr. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, artículo 61 fracción III.
- (3) (3) Cfr. Acuerdo para la Gobernabilidad Parlamentaria del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, de fecha 20 de noviembre del 2008.
- (4) En el estado de Guerrero, se realizó una reforma electoral, mediante la aprobación de una nueva Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el primero de enero del 2008, en donde se amplió del periodo de los legisladores locales a tres años con nueve meses y veintiocho días –del 15 de noviembre del 2008 al 12 de septiembre del 2009- para homologar la fecha elecciones locales a las federales del 2012, de tal forma que los siguientes diputados guerrerenses se elegirán el primero de julio del 2012 en la misma fecha de las elecciones federales, y durarán en lo sucesivo un periodo tres años.
- (5) Acuerdo de fecha 20 de noviembre del 2010.
- (6) Cfr. P.O. del G. E. G. del 21 de abril del 2009.
- (7) POGEG, del 21 de abril del 2009.
- (8) Cfr. RODRIGUEZ SALDAÑA Marcial, *Derecho Parlamentario Guerrerense*, en: *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009, p. 347

- (9) Cfr. P. SANTOS HERNANDEZ J. Jesús Ricardo, Introducción al Derecho Parlamentario del Estado de Guanajuato, en: Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009, p. 303.
- (10) JANDETTE PEREZ Gabriela Estela, Derecho Parlamentario del Estado de Hidalgo, en: Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009 pp. 379-380
- (11) Cfr. MADERO ESTRADA José Miguel, El Poder Legislativo de Nayarit, en: Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Coord. Efrén Chávez, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, México, 2009, p. 491.
- (12) Cfr. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, artículo 62 fracción II incisos a), b) y c),
- (13) Artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.
- (14) Artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- (15) Artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
- (16) Artículo 31.4 de le Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**150 AÑOS DE LAS LEYES DE REFORMA:
Entre la Independencia y la Revolución**

Por José Ramón González Chávez

Resumen

Justo a la mitad del camino entre los inicios del siglo XIX y del Siglo XX se encuentra el periodo de reforma, que constituye una verdadera bisagra estructural de nuestra historia.

Es en la Reforma donde se consume realmente la independencia y la República con los atributos que nos distinguen como Estado hasta la fecha. Pero también constituye una revolución que transforma desde el fondo las instituciones partiendo del cauce jurídico políticos, y produciendo una recomposición de las instituciones económicas, sociales y aun culturales de nuestro país. De ahí la importancia de considerar este momento crucial de nuestro devenir como insoslayable para comprender en toda su profundidad y magnitud los nuestros centenarios de los acontecimientos que ahora se conmemoran.

150 AÑOS DE LAS LEYES DE REFORMA: Entre la Independencia y la Revolución

El Siglo XIX mexicano -así lo pretenden rememorar en nuestros días los tan sonados programas de “*los Centenarios*”- es época de Independencia y de Revolución. No cabe duda que tal como lo afirmó Ortega y Gasset, el ser humano, para ser tal, debe ser comprendido junto con su circunstancia, y en tal sentido, Juárez y quienes le acompañaron en su travesía reformadora, son ejemplo claro y brillante de esta realidad.

Es compartido por la mayoría de los historiadores políticos de México, que la lucha por nuestra independencia se produjo en dos etapas: una de carácter humanista y profundo contenido social, encabezada por Hidalgo –padre de la Patria- y Morelos –padre de la República-; y otra jurídico política con Juárez –padre del Estado- y los grandes juristas e ideólogos que compartieron con él, el proyecto del Estado de Derecho liberal.

En aquella primera etapa, los ideales de religiosos y militares revolucionarios, próceres de la patria, fueron derrotados por los clérigos, terratenientes y militares, tan anónimos como reaccionarios, al consumarse el movimiento armado, con lo que estos últimos lograron mantener y proteger sus privilegios, pasando por encima de las grandes y urgentes necesidades de las mayorías populares, lo que propició un régimen peor que el colonial. El Acta de Independencia, “*pactada en lo oscuro*” en la iglesia de la profesa, no fue firmada por ningún insurgente, en ella se proclamaba la monarquía, entregando el trono al realista Iturbide, en cobarde traición al pacto de Acatempan.

Efectivamente, con la llamada “Declaración de Independencia”, en 1821 (solo unos meses después de que Fernando VII declarara el retorno de la vigencia de la Constitución de Cádiz en las colonias), los únicos beneficiarios fueron: el ejército, que mantuvo e incluso acrecentó sus canonjías, y el clero católico, que se quitó el yugo del *Patronato* ejercido por la corona española, además de que estableció como única la religión católica; sentó el monopolio del estado civil de las personas, de la impartición de justicia, de la educación, de la acción política ejercida casi en exclusiva por los militares o caciques aliados a ella, convirtiéndose así –como bien lo señala Jorge Carpizo- en un Estado fuerte y sólido dentro de un Estado débil y en gestación, carente de pesos y contrapesos.

Ahí se encuentra una de las principales razones por las que nuestro naciente país se mantuvo por casi cuarenta años (de 1821 a 1859) inmerso en una cruenta guerra civil, que dividió a sus habitantes en dos bandos:

Por un lado, los “Conservadores” para los que la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad, baluartes del liberalismo político de la época, sonaban bonito pero en los hechos solo se aplicaban a unos cuantos; el “dejar hacer y dejar pasar”, lema del liberalismo económico y germen del modelo globalizador, solo fue conocido y aplicado por quienes estaban en condiciones de sacar de él todas sus ventajas, rebajando al gobierno a la condición de un mero fantoche, gendarme protector de sus intereses y cuyas decisiones se impusieron a tabla rasa a todos los mexicanos, la mayoría de ellos sumidos en una pobreza indignante.

Por otro lado, los “Liberales” constructores de la resistencia, encabezada por Guerrero y otros seguidores del proyecto de Hidalgo y Morelos, que pugnaban por el establecimiento de la República, de un régimen de libertades y de garantías para avanzar hacia la igualdad de todos ante la ley; y por la eliminación de los fueros del clero y el ejército, mantenidos y solapados por tres siglos de régimen colonial.

En esas casi cuatro décadas de guerra civil y de inestabilidad política, México ha tenido más presidentes que en toda su historia. Este proceso de severo desgaste estructural, de carácter económico, social y político, concluyó en 1855 al triunfar el *Plan de Ayutla*, mientras Juárez y sus compañeros de lucha más cercanos se encontraban en el exilio. El dictador Santa Anna fue obligado a abandonar el poder y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente para 1856-57.

Entretanto, los constituyentes lograron avances jurídicos y políticos de suma importancia, como la aprobación de la “*Ley Juárez*” (23 de noviembre de 1855) sobre administración de Justicia, que suprimía tanto el fuero eclesiástico en los asuntos civiles y la renuncia de éste en los asuntos penales del orden común, como el fuero militar en asuntos de carácter civil y penal. Igualmente; se promulga la “*Ley Lerdo*” (25 de junio de 1856) con la que se desamortizaron los bienes inmuebles de las corporaciones civiles y eclesiásticas; y la “*Ley Iglesias*” (11 de abril de 1857), que prohibía el cobro de derechos por servicios parroquiales a los pobres.

Una vez iniciado el período de sesiones del Constituyente, el debate se desarrolló entre los mismos dos bandos que se enfrentaron en la gesta independentista: En aquel entonces se les llamaba “insurgentes” y “realistas”; ahora se trataba de “liberales” contra “conservadores”.

Los liberales deseaban la ruptura definitiva con el oscurantismo, los privilegios, los fueros, el estado teocrático, los monopolios productivos, e implantar un proyecto nacional basado en la dignidad, la igualdad jurídica, los derechos y libertades, sobre todo la de conciencia (que es sustento y esencia de todas las demás) y la de cultos, elevando el laicismo a rango constitucional. Por cierto, la idea mantenida por la ignorancia y el tiempo (combinación que genera monstruos) de que los liberales eran antirreligiosos, inculcada por quienes se oponían y se oponen al avance democrático y a las ideas y acciones realmente reformadoras –premisa básica del liberalismo-, es a todas luces falsa. Muchos de ellos -empezando por Juárez- eran en lo personal católicos, pero como servidores de su patria, eran ante todo defensores de las libertades y de la democracia; ellos sabían que para que la democracia fuera democracia tenía que ser laica, que las mismas enseñanzas de su religión marcaban desde el huerto de los olivos las fronteras tan distintas e inconfundibles de lo que corresponde respectivamente al César y a Dios; estaban conscientes de que ningún pueblo puede ser libre si la economía y la política no son más que monopolios en manos de una pequeña “familia feliz”.

Por su parte, los conservadores, que se oponían a todo esto, pugnaban por el mantenimiento y fortalecimiento de los privilegios para las clases hegemónicas, es decir, el clero, el ejército y los caciques. Satanizaban la menor idea de cambio, puesto que iba en contra de sus intereses. El único cambio aceptado –entonces y siempre- era el que proponía que todo siguiera igual.

Las posturas de ambos bandos fueron inflexibles y al chocar en el debate legislativo produjeron confrontaciones a las que se sumaban las *medias tintas* de los villamelones que tomaban partido por unos o por otros y cambiaban de color según su conveniencia.

Al final, la libertad de cultos y la facultad exclusiva del Estado para regularla se establecieron en la Carta Magna, aunque el debate en torno al laicismo del Estado se

trabó. Tendría que esperar hasta la llegada del nuevo milenio para ser puesto de nuevo en la mesa, ahora por el constituyente permanente (ahí está listo como asunto pendiente para la legislatura recién electa). Tal como profetizó Francisco Zarco hace siglo y medio: “el Estado laico acabará triunfando por su propio peso, es solo cuestión de tiempo”.

Ante la derrota legislativa, la reacción encontró en la satanización de la Carta Magna decretada por el papa Pío IX, el pretexto para expedir el “Plan de Tacubaya”, mediante el cual se desconoce la Constitución. Un abogado de origen francés, Ignacio Comonfort, destruyendo la base jurídica de su legitimidad, se auto da un golpe de Estado, siendo nombrado por Zuloaga presidente provisional, mientras que Juárez, presidente de la Suprema Corte, es de nuevo encarcelado. Al poco tiempo, solo unos cuantos meses, Zuloaga desconoce a Comonfort y en contraataque éste libera a Juárez, quien se traslada a Guanajuato. Comonfort, traicionado por los conservadores y despreciado por los liberales, no tiene más alternativa que el exilio. Ante la ausencia material del Presidente de la República, la ocupación del puesto recaía formalmente en el Presidente de la Corte, con lo que Juárez asume el ejecutivo, dando inicio la “Guerra de Tres Años” o “Guerra de Reforma” (1858-60).

Es precisamente durante ese período, que Juárez expide una serie de leyes que reglamentaban aspectos esenciales de la Constitución de 1857 y consolidan las disposiciones previstas en las anteriores leyes Juárez, Lerdo e Iglesias. A éstas leyes se les ha llamado “Leyes de Reforma”, que empiezan a publicarse a partir de julio de 1859, hace justo 150 años, y que son las siguientes:

1. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859)
2. Reglamento para el cumplimiento de la Ley General de Nacionalización (13 de julio de 1859)
3. Ley del Matrimonio Civil (23 de julio de 1859)
4. Ley Orgánica del Registro Civil (28 de julio de 1859)
5. Decreto del Gobierno por el que se declara que cesa la intervención del clero en los cementerios y camposantos (31 de julio de 1859)
6. Decreto del Gobierno por el que se declara qué días deben tenerse por festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia (11 de agosto de 1859).

7. Decreto del gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia (11 de agosto de 1859).
8. Ley sobre libertad de cultos (4 de diciembre de 1860).
9. Decreto del gobierno por el que se extinguen en toda la República las comunidades de religiosas (23 de febrero de 1863).

La respuesta no se hizo esperar. Los clérigos, militares y políticos de la reacción, ya mermados por las derrotas en la guerra armada de 3 años y en la guerra ideológica legislativa del constituyente, en un acto puro de crimen organizado se confabularon contra la República para traer del santuario realista de Miramar a Maximiliano, un Habsburgo apoyado por las potencias mundiales de la época: Inglaterra y Francia, con la esperanza de restaurar y reforzar sus privilegios. Cuál sería su sorpresa cuando el mismo emperador espurio, creyente del Estado liberal, reconoció la validez de las Leyes de Reforma, por considerar su contenido cimiento de todo Estado libre y democrático.

Al final, del mismo modo que la Guerra de Reforma, la Guerra de invasión del imperio francés, la ganó el pueblo de México, a un lado de Juárez y sus compañeros de ideas y de acciones; y junto con ellos ganó la República, el laicismo, el Estado de Derecho, el régimen de libertades y muchas otras instituciones que han sido y siguen siendo orgullo de nuestra nación.

Pero así como la época de Reforma, fue la segunda independencia de México, así también puede ser considerada la primera revolución ideológica y jurídica de nuestro país; puesto que fue precisamente el olvido de sus principios y fines y la recuperación y actividad de los poderes hegemónicos reaccionarios, lo que trajo consigo el inicio de la Revolución mexicana, solo 50 años más tarde, en 1910, la cual no concluyó hasta que fue restaurado el orden constitucional de la constitución de 1857 actualizada, en 1917.

Las Leyes de Reforma constituyen la verdadera Independencia de México; retoman los ideales de Hidalgo y Morelos y los proyectan al futuro; proclaman la vitalidad y universalidad de los derechos fundamentales al consagrarlos por primera vez en nuestra historia en la Constitución de 1857, aboliendo desde entonces la esclavitud material y espiritual de los mexicanos; transforman desde el fondo a nuestra nación, dándole el carácter de Estado y de República.

Pero a la vez conforman una verdadera revolución jurídica, política, económica y social, que modeló para siempre nuestra personalidad como país, erigiéndose en piedra de fundación de nuestra identidad profunda y en ejemplo a seguir por muchos pueblos, aún aquellos que en esos momentos se consideraban de los más avanzados.

Que enfoquen bien su vista quienes ignoran o desprecian a esta etapa de nuestra historia, a los reformadores y sus actos: Las Leyes de Reforma son el águila de la razón y de la buena política que abate a la serpiente de la reacción y del oscurantismo ultramontano, siempre al acecho. Pero de ninguna manera implican el menor ataque a ninguna religión, ni menos un desplante de ateísmo. Por el contrario, dado su carácter laico, garantizan el respeto a todas las religiones y a los derechos fundamentales de todos para ejercer libremente la conciencia, patrimonio primero y último –en muchos casos el único- que tenemos todos los seres humanos y que nadie, por mas que lo intente, por más fuerza que tenga, nos podrá quitar.

Juárez y lo que representa fue justo con los derrotados; eliminó la intolerancia; separó con maestría las actividades de las iglesias y el Estado y la no intervención de uno en la esfera del otro. Estos principios -aunque no les guste a algunos pocos- se han convertido en elemento inseparable de nuestra identidad nacional y garantía de paz y de estabilidad internas.

Juárez y su carruaje siguen su andar, ante los embates de la reacción, cobijados por el cálido manto del amor del pueblo con quien se identifica. Viajero incansable, carga a cuestas la República; en su equipaje, a la vez modesto y grandioso, lleva los valores más preciados de los mexicanos, uno de cuyos tesoros son precisamente las Leyes de Reforma.

Juárez aún tiene fija la mirada en quienes lucran con la ignorancia, con el fanatismo y con la ingenuidad y la buena fe de nuestra gente.

Juárez sigue señalando con su índice de fuego a los señores del poder en cualquiera de sus formas, que niegan, menosprecian o ignoran la ética liberal y reformadora.

Que no lo olviden quienes siguen llenando sus alforjas a costa de explotar las manos y las mentes de nuestro pueblo: Juárez sigue vivo, porque está en todos y en cada uno de nosotros, todos somos Juárez.

Que viva la Independencia, la Reforma y la Revolución y el pueblo que las ha hecho posibles!

Que viva Juárez! Qué viva México!

**“Constitución Política del Estado de Aguascalientes
Comentada”¹**

Por: Lorenzo Rodríguez Gallardo²

RESUMEN

¿Existe una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos? Los límites del son: de espacio, el estado de Aguascalientes; de tiempo de realización, el año 2009; de período a estudiar, de 1950 a 2009; de persona, diputados de la LX Legislatura, académicos, abogados litigantes, personal del H. Congreso del Estado y, servidores públicos de los tres poderes de gobierno. Las unidades de observación serían única y exclusivamente la Constitución local y, en lo que tuviera relación directa con ésta, algunas leyes derivadas y la Constitución Federal. El objetivo es elaborar y difundir la norma suprema del Estado con base en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado, que a su vez sea un aporte de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado, a la celebración del bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.

Uno de los principales resultados y conclusiones de la investigación colectiva que hoy se concluye, es que se reconoce la necesidad de una Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. La agenda deseable y posible de reformas constitucionales es un punto coincidente de los autores de la obra en su conjunto. Este estudio es pues, un espacio de intersección entre la ciencia (derecho, administración, política) y la política, el reto ahora es que la LX o las nuevas legislaturas que presidan el Poder Legislativo estatal, asuman un compromiso por la democracia y por un buen gobierno y se den a la tarea de analizar con juicio crítico, con sentido social, humano, político, administrativo, económico y jurídico, el material que ha resultado de este estudio,

¹ El trabajo *in extenso* de esta ponencia, que ha sido editada por razones de espacio, es una obra interinstitucional y multidisciplinaria de más de 300 páginas, con 41 autores, entre legisladores locales y académicos de universidades del estado. En esta síntesis, se presenta, el mensaje del Diputado Alberto Solís Farías, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones legislativas de la LX legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. La nota metodológica y las conclusiones elaboradas por el Director del IIL. Pronto se podrá consultar la obra completa en la página de internet del Instituto: www.iil.congresoags.gob.mx

² Director del Instituto de Investigaciones legislativas de la LX legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. Miembro de la REDIPAL.

para definir desde su propia perspectiva y, con el auxilio de especialistas y la voz de los ciudadanos, las reformas constitucionales que sean en el mejor provecho de Aguascalientes y su gente.

Presentación

La realización de una obra editorial, de suyo compleja en lo individual, reviste mayor mérito cuando conjuga esfuerzos y visiones de actores diversos. En la coyuntura nacional actual que, descrita en términos aritméticos refiere un país dividido en sus opiniones y con resta en el nivel de ánimo colectivo, este libro es un discurso en contrario, que demuestra la suma de talentos y la multiplicación de voluntades.

Frente a la falsa disyuntiva de una carrera de velocidad entre Derecho y evolución social, “La Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada”, es un espacio multidisciplinario e interinstitucional que describe las vidas paralelas del avance y desarrollo de nuestra entidad y el acompañamiento pausado de Derecho y Sociedad en los últimos cincuenta años de historia local.

Más que una vertiginosa marcha en carriles opuestos, este trabajo narra los cambios y los ritmos de una larga caminata en un amplio camino conjunto, que el Poder Legislativo le ha impreso a la norma fundamental, en respuesta a los propios de la evolución social, económica y política de Aguascalientes. A la LX Legislatura del H. Congreso del Estado debemos reconocer el mérito de abrir este espacio de divulgación de la cultura democrática y jurídica en nuestra entidad.

La estructura de la presente obra editorial tuvo tareas para todas las fracciones representadas en la LX Legislatura del Congreso, para los tres poderes de gobierno y para aquellas universidades que desearon sumarse al ejercicio reflexivo y analítico de la constitución local. El proyecto construyó sobre la marcha, puentes de diálogo entre los poderes y entre académicos universitarios con legisladores.

El contenido utilizó el método inductivo, se conforma con comentarios que describen, comparan y analizan los conceptos básicos relacionados al tema de estudio, luego se hace un recorrido histórico y finalmente un análisis de la situación actual de nuestra constitución local. Se prefirió el estudio por capítulos, en contra de la tradición de la constitución federal editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones, ya que se consideró que la experiencia de aquella se tardó varios años en materializarse. Por otro lado, se consideró que la íntima vinculación temática de algunos artículos de nuestra constitución, favorecía

el análisis integrado del respectivo capítulo, lo cual, además fue enriquecido con la perspectiva del legislador y de distinguidos estudiosos del Derecho de nuestras universidades.

Para el caso del capítulo, respecto del Poder Judicial local, que mejor la opinión de sus protagonistas, los magistrados y jueces del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad. En el capítulo sobre la Secretaría General de Gobierno, ha sido esclarecedor el trabajo y la reflexión del texto constitucional a cargo de su titular y de personal adscrito a esta Secretaría.

En la parte final, se incluye un valioso análisis a cargo de investigadores del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, que comparan el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relacionan sus preceptos con la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, lo que desde nuestro punto de vista, mejora la perspectiva del estudio.

Como toda obra imperfecta, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada tiene temas pendientes de actualizar y adecuar a las nuevas condiciones de la vida en común de nuestra gente, por eso reviste mayor importancia este alto en el camino, que se han tomado los autores para reflexionar sobre la necesidad de los cambios y la orientación de los mismos. En esta vertiente, sirve pues esta obra como un ejercicio intelectual, político y social de “retrodicción” a la manera de Braudel, que consiste en analizar y aprender del pasado, para entender el presente y, entonces, estar en mejores condiciones de proyectar y construir el futuro.

Es preciso coincidir en las bondades del presente proyecto. Desde su concepción se dijo con toda claridad que el objeto era “elaborar y difundir la norma suprema del Estado, presentándola en una versión inédita, comentada, basándola en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado”. Por ello, en el balance de su realización, debemos reconocer una evidente ganancia en favor de Aguascalientes con esta obra. “La Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada”, seguramente será material de consulta general para legos y expertos, será punto de referencia obligada en nuestras escuelas públicas y privadas de la geografía estatal, será elemento de análisis y discusión de futuras ediciones, será tema de reflexión y

comentarios de los estudiosos del Gobierno, el Derecho, la Ciencia Política o la Administración Pública, entre otras profesiones.

De manera particular nuestro agradecimiento a los juristas Francisco Ramírez Martínez y Martín Sánchez Testa, quienes revisaron el manuscrito original y nos dieron una valiosa opinión para mejorar este trabajo. La Maestra Adelina Eugenia Alcalá Gallegos, nuevamente nos dio una muestra de su experiencia en el manejo del idioma español y estuvo a cargo de la revisión de estilo.

El Bicentenario de la Independencia Nacional y el Centenario de la Revolución Mexicana son motivo de festejo en todo el territorio nacional, para ello se ha diseñado un programa que involucra a la sociedad y al gobierno. La LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes se congratula de sembrar una semilla de cultura cívica para la población en general con esta publicación, que se sume a las fiestas patrias de celebración nacional.

Por todo ello, FELICIDADES a quienes idearon y materializaron este esfuerzo y GRACIAS en nombre de la sociedad.

Dip. Alberto Solís Farías

*Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones Legislativas
LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes*

Nota Metodológica

El Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Aguascalientes realizó y presentó, a inicios del año 2009, como parte de su programa general de trabajo, el proyecto de investigación programada denominado: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. COMENTADA.

En términos metodológicos se presentó como tema y problema a investigar la pregunta siguiente: ¿Existe una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos?

Los límites del trabajo eran muy claros: de espacio, el estado de Aguascalientes; de tiempo de realización, el año 2009; de período a estudiar, de 1950 a 2009; de persona, diputados de la LX Legislatura, académicos, abogados litigantes, personal del H. Congreso del Estado y, servidores públicos de los tres poderes de gobierno. Las unidades de observación serían únicas y exclusivamente la Constitución local y, en lo que tuviera relación directa con ésta, algunas leyes derivadas y la Constitución Federal.

Objetivo: Elaborar y difundir la norma suprema del Estado con base en un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado, que a su vez sea un aporte de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado, a la celebración del bicentenario, con la presentación de la Constitución en el mes de febrero de 2010.

Entre los objetivos particulares se precisó: realizar un trabajo de coordinación académica entre los diputados, académicos de las universidades locales y servidores públicos de los tres poderes de gobierno. Publicar la Constitución y difundirla en las escuelas de todos los niveles del Estado en papel y en formato electrónico. Identificar las áreas de oportunidad que el Poder Legislativo pueda tomar en cuenta en su agenda de reformas deseables y posibles a la Constitución local. Contribuir a los festejos del Bicentenario y Centenario con una obra de divulgación general. Realizar un análisis comparado entre la Constitución local con la Constitución Federal y; reactivar los convenios de colaboración del Congreso

del Estado con las instituciones participantes.

La justificación del proyecto está dada, en función de que El Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado tiene dentro de sus tareas la revisión y actualización de las normas jurídicas vigentes en el Estado, es decir, hay una justificación legal. Pero más allá de lo legal, existe una razón social, política y de gobierno que obliga a la difusión, a la divulgación del marco jurídico que nos rige a funcionarios y ciudadanos. Cuando los legisladores, los ciudadanos en general, los funcionarios públicos y privados, los académicos e investigadores acuden al Congreso para la realización de consultas sobre nuestra Constitución, y se ha encontrado que en algunas ocasiones la búsqueda resulta en la detección de alguna divergencia entre el texto constitucional y las leyes derivadas, estamos ante la necesidad de un análisis con sus comentarios sobre el texto que nos rige.

La respuesta a la pregunta que se planteó como problema de investigación se responde a manera de hipótesis: En Aguascalientes se precisa de una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos con una perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional.

La metodología del estudio, en nivel doctrinario, utiliza la teoría de sistemas, en el sentido de basar el análisis con la combinación de elementos: históricos por lo que hace a la evolución en el tiempo del tema bajo estudio y; toma elementos del estructuralismo y del funcionalismo, por la revisión de las organizaciones y sus interacciones en el texto constitucional. En el nivel tipológico, la investigación es descriptiva, analítica, retrospectiva, circunspectiva y prospectiva, porque es principalmente teórica. Es comparativa, multidisciplinaria y no experimental. También es de corte cualitativo y privilegia el tipo de análisis inductivo porque parte de la revisión y análisis de cada capítulo, en particular para construir un documento global de estudio de la Constitución. En el nivel técnico, se utilizaron las fichas bibliográficas, hemerográficas y electrónicas en sus modalidades de medios magnéticos e internet.

De conformidad con las variables identificadas en la hipótesis (Aguascalientes, una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada y, perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional). El estudio tiene tres

grandes vertientes: la parte histórica por la revisión de los antecedentes publicados de las constituciones locales. La parte jurídica, por el análisis del contenido de cada capítulo y; una parte prospectiva, que consiste en que una vez hecha la compilación y comentarios, en un apartado de conclusiones, señalar los principales retos legislativos de actualización de la norma constitucional local.

Al definir la estructura de la obra se consideró que los comentarios por capítulos eran más pertinentes, en virtud del tiempo disponible y de que el grado de análisis y comentarios es más bien general que especializado, inclusive, varios de ellos de personas con formación diferente a la abogacía. Esto además porque en nuestra opinión, pudiera resultar para un proyecto de mayor envergadura un análisis y comentario en forma particular por cada artículo de la Constitución, al estilo de la excelente compilación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con la Constitución Federal. En un segundo momento, se incluye un trabajo de análisis general del texto constitucional local comparado con el nacional, por encargo al Senado de la República y al Instituto Belisario Domínguez, con quien se tiene convenio de colaboración, el cual se reactiva con esta actividad.

Para operacionalizar las variables, se propuso que cada diputado y funcionario de los que integran el índice general de la obra, asumiera un capítulo de la Constitución, en algunos casos en coordinación con la carrera de Derecho de las universidades mencionadas, para que se incluyera como parte de las actividades del convenio de colaboración académica existente entre éstas y el Congreso. Además quedó a juicio de cada Diputado en lo personal, invitar o contratar como coautor, al especialista que él considerara, para la elaboración del capítulo respectivo.

Se invitó originalmente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la realización de un análisis global, pero en el transcurso del proyecto se dieron circunstancias al interior del Congreso que hicieron de imposible materialización el convenio y la colaboración entre ambas instituciones.

En la perspectiva comparada, se logró que fructificara la invitación al Instituto Belisario Domínguez de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Ellos aportaron un análisis global comparado entre nuestra Constitución y el texto de la Constitución Federal.

La materialización del proyecto a efecto de lograr la multidisciplinariedad e interinstitucionalidad, se llevó varias reuniones de trabajo conjunto y el establecimiento de reglas generales de trabajo, entre las que se definieron como requisitos de fondo, que cada estudio y análisis debiera contener: 1.- Explicación precisa de lo que regula el capítulo, 2.- Los antecedentes o reformas, 3.- La situación actual de la norma Constitucional y, 4.- Perspectivas y/o conclusiones.

Para la forma, acordamos que los requisitos de redacción y estilo serían: 1.- La extensión del estudio y análisis correspondiente al capítulo respectivo, será de 20 a 30 cuartillas a 1.5 espacio, 2.- El tamaño de la letra deberá ser arial número 12 y, 3.- Las citas y bibliografía serán con base al estilo formato APA (American Psychological Association). La obra inició su redacción en febrero de 2009 y se entregó al IIL (Instituto de Investigaciones Legislativas) para su revisión y compilación, el 30 de noviembre de 2009. Para mayor facilidad en la lectura, se agrega al inicio de cada parte, el texto constitucional vigente en letra resaltada de menor tamaño incluyendo las fechas de sus reformas y, posteriormente los comentarios al texto que hacen nuestros autores invitados.

En el Marco Teórico, se dejó a la búsqueda documental que cada autor hiciera en lo particular como base de sus comentarios, pero es preciso señalar que se distribuyeron en los autores tres materiales que consideramos como antecedentes básicos, que en forma general pudieran orientar nuestra perspectiva histórica y doctrinaria del asunto: Las Constituciones de Aguascalientes, editado por LII Legislatura del Estado de Aguascalientes en 1986; Evolución de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, editada en el año 2001, por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y; la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Comentada, del jurista Isidro De Los Santos, publicada en el año 2004, por la Coordinación General de Asesores del Gobernador del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, se esboza un capítulo que pretende señalar ideas generales relativas a la experiencia que nos ha dejado la realización de esta obra y algunos elementos que, con base en los análisis particulares, pudieran a nuestro juicio, sumarse a la agenda de los cambios constitucionales deseables y posibles para la LX Legislatura (2007-2010) y posteriores.

Conclusiones

Para el que desea aprender, la vida se vuelve una escuela cotidiana que se abre lugar en el tiempo y el espacio, ésa lección nos ha recordado este ejercicio intelectual. Como todo trabajo de investigación científica, luego del estudio realizado en torno a una pregunta y una respuesta que sirven como idea eje, es preciso plantear nuevos argumentos a manera de conclusiones. En nuestro caso, es muy importante describir la experiencia junto a la tajante afirmación sobre el cumplimiento de los objetivos y la comprobación o desaprobación de la hipótesis.

El resultado fue de 10 instituciones y 41 autores participantes. La multidisciplinariedad se conformó con visiones desde la Historia, la Filosofía, la Ciencia Política, la Administración Pública y sobre todo, del Derecho; ahí están, en el índice onomástico, la formación profesional de los autores y su destacada experiencia en el asunto. Sí, teníamos como posibilidad la participación de autores nacionales estrellas del tema del constitucionalismo, pero en lugar de ello buscamos la combinación de plumas consagradas en el nivel local y la frescura y atrevimiento de nuevos autores que, de acuerdo a su participación en esta obra, apuntan para ser muy pronto los nuevos expertos que el país y el estado requieren en la materia.

La materialización de este esfuerzo buscaba la homogeneidad y obtuvimos lo contrario, una obra con perspectivas heterogéneas, con visiones de forma y fondo diversas. En un principio esto fue motivo de preocupación, ahora entendemos que la diversidad es más enriquecedora, que la entropía sigue siendo una constante en el cosmos, que la naturaleza es diversa y por eso mismo es perfección en el conjunto.

Uno de los principales resultados y conclusiones de la investigación colectiva que hoy se concluye, es que se reconoce la necesidad de una Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. La agenda deseable y posible de reformas constitucionales es un punto coincidente de los autores de la obra en su conjunto. Este resultado debe servir de punto de partida, más que de llegada. Si, efectivamente es una conclusión, pero en investigación son justamente las conclusiones de estudios previos las que dan lugar a la formulación de nuevas hipótesis y al avance del conocimiento

científico. Este estudio es pues, un espacio de intersección entre la ciencia (derecho, administración, política) y la política, el reto ahora es que la LX o las nuevas legislaturas que presidan el Poder Legislativo estatal, asuman un compromiso por la democracia y por un buen gobierno y se den a la tarea de analizar con juicio crítico, con sentido social, humano, político, administrativo, económico y jurídico, el material que ha resultado de este estudio, para definir desde su propia perspectiva y, con el auxilio de especialistas y la voz de los ciudadanos, las reformas constitucionales que sean en el mejor provecho de Aguascalientes y su gente.

Al rescatar la idea que dio motivo a todo este esfuerzo, debemos señalar con orgullo que el objetivo se ha cumplido en la primera parte. En un principio nos preguntamos: ¿Existe una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos?. La respuesta fue NO, situación que con este trabajo ya hemos revertido. La hipótesis planteada ha sido plenamente comprobada: en Aguascalientes se precisa de una publicación actualizada de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes que haya sido comentada por legisladores, académicos y servidores públicos en una perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional, trabajo que hoy entregamos a la sociedad.

El objetivo planteado fue: elaborar y difundir la norma suprema del estado, en base a un análisis interinstitucional, multidisciplinario, histórico y actualizado. Ya la hemos elaborado, por eso digo que sólo cumplimos la primera parte, ahora falta un intenso trabajo de difusión por parte de todos los involucrados, para que la obra se conozca, se analice y se discuta en todos los ámbitos de nuestra entidad e incluso del país.

Los objetivos particulares se cumplieron. Se realizó un trabajo de coordinación académica entre los diputados, académicos de las universidades locales y servidores públicos de los tres poderes de gobierno con lo que se han reactivado los convenios de colaboración del Congreso del Estado con las instituciones participantes; se han identificado las áreas de oportunidad que el Poder Legislativo pueda tomar en cuenta en su agenda de reformas deseables y posibles a la Constitución local; la presente obra contribuye a los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana en Aguascalientes y; se ha realizado un análisis comparado entre la Constitución local con la Constitución Federal.

La lista de resultados es enunciativa más que exhaustiva, en cuanto a necesidades, insuficiencias, divergencias y cambios propuestos al texto constitucional se presenta adelante como parte de las conclusiones del estudio realizado. El análisis de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, nos dejó ver la necesidad de su actualización.

A continuación se detalla la cantidad de reformas a la Constitución local por legislatura, de 1950 a 2009. Las legislaturas XLIV, XLVI y LIII, sólo hicieron una reforma a la Constitución local; las legislaturas XXXVIII, XXXIX, XL, XLV, XLVIII y L, reformaron en dos ocasiones cada una el texto constitucional local; las LI, LII y LIX, reformaron en tres ocasiones cada una nuestra Constitución; la LVI realizó cuatro modificaciones; la LIV en cinco ocasiones; la XLIX seis veces reformó el texto constitucional; la legislatura LVII, siete veces hizo reformas y; las legislaturas LV y LVIII se llevan hasta ahora el récord de modificaciones con 10 cada una. La actual LX legislatura, tiene a diciembre de 2009, siete reformas al texto constitucional local.

La actual Legislatura hasta el día 13 de julio de 2009, ha realizado siete reformas a la Constitución local, las cuales tratan de: artículo 17, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; artículo 66, la integración mixta del Ayuntamiento; artículo 27, facultades del Congreso para aprobar Leyes de Ingresos Estatal y Municipales, Presupuesto de Egresos del Estado, así como lo relativo a la aprobación de empréstitos, la fecha en que debe ser presentada la Cuenta Pública e incluye una “Sección Única” relativa al Órgano Superior de Fiscalización; el artículo 89, con adición de tres párrafos inspirados en el contenido del Artículo 134 de la Constitución General; artículo 37, que modificó la edad mínima requerida para ser Gobernador del Estado de 35 años a 30 años; artículo 68, relacionado a que la concesión del servicio público de agua potable por parte de los municipios; artículo 26, con el objeto de establecer en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Código Electoral del Estado, el procedimiento a seguir cuando exista falta absoluta de diputado propietario y suplente, ya sea de mayoría relativa o de representación proporcional; apartado “b” artículo 17, para uniformar la integración en cuanto al número de miembros del Consejo General del IEE y; artículos 38, 39 y 42, para clarificar los requisitos

negativos para ser Gobernador, así como los supuestos y el procedimiento para suplir tanto la falta definitiva como temporal del Gobernador del Estado.

La misma LX Legislatura del H. Congreso del Estado tiene, a noviembre de 2009, nueve iniciativas de reformas a la Constitución local pendientes de su estudio y en su caso, aprobación. Entre ellas la creación del Instituto de Evaluación y Estadística, para realizar evaluaciones confiables y difundir resultados a la sociedad, la Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, con la finalidad de iniciar el proceso de reformas a la legislación estatal para introducir el nuevo sistema de justicia y de seguridad pública; una reforma para que se consigne la obligación de las autoridades de brindar protección especial a los adultos mayores; una relativa al primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 sobre el papel del Congreso en el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Local Electoral; una en la que se propone la inclusión del supuesto de reelección para un único segundo periodo de los Magistrados y; una reforma sobre la facultad del Gobernador para nombrar al Procurador General de Justicia. Igualmente hay iniciativa para reformar el artículo dos, que busca la protección y el respeto de la personalidad jurídica del ser humano desde que es concebido; una para citar a solicitud de las dos terceras partes de sus miembros, al Gobernador del Estado, a los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y a los de los organismos Descentralizados del Estado o de Empresas de participación Estatal, cuantas veces fuere necesario; una sobre la facultad del Gobernador para nombrar al Procurador General de Justicia; una más para la reforma del artículo 27 se realiza con la finalidad de que los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo las entidades paraestatales, así como los organismos constitucionalmente autónomos incluyan dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. En el paquete de reformas se contiene una respecto a la reforma del artículo 65 y el segundo párrafo de la fracción III del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes para regular que el Gobernador del Estado no podrá percibir un ingreso mayor al del Presidente de la República en términos de lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de cumplir con los artículos transitorios Cuarto y Quinto del Decreto que modifica la Constitución General de la República que establece la obligación a las legislaturas de los estados, para que en un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto en cita y dentro del ámbito de sus competencias, expidan o adecuen su

legislación en términos de dicho decreto, así como para tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos que impliquen el incumplimiento o la elusión a lo establecido en el mismo.

Es importante recordar que durante la LIX legislatura, se presentó en su momento una iniciativa de reforma integral a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en la que se proponía una modificación de las instituciones políticas y de la estructura y funcionamiento de autoridades del Estado. Existieron opiniones en el sentido de que la propuesta de reforma integral se complementó con aportaciones, estudios y análisis que se realizaron por profesionales y estudiosos que decidieron aportar con su, experiencia y conocimientos, ofrecía como un producto de vanguardia en muchos y múltiples aspectos, por lo que, de aprobarse la propuesta, traería como resultado situar a Aguascalientes a la vanguardia en materia constitucional, mediante un ordenamiento que retomara muchas de las inquietudes y visiones del constitucionalismo moderno. Para otros, la propuesta adolecía de aspectos importantes que, a lo largo de los dos años de la presente legislatura (LX) han quedado ya como reformas parciales dentro del texto constitucional.

Un aspecto interesante en el comparativo del proyecto de reforma a la constitución local que se hizo en la LIX Legislatura local, es que integró en un capítulo la naturaleza y regulación de los llamados “Organismos Autónomos”, entre los que se incluía: un Órgano Superior de Fiscalización, el Instituto de Transparencia, La Comisión de Derechos Humanos y el Instituto Estatal Electoral. Al respecto debe mencionarse que el primero de los señalados ya fue creado en el año 2008 con autonomía técnica y operativa pero como una parte del Poder Legislativo. En general consideramos necesario un análisis detallado de la pertinencia y viabilidad de la inclusión en el texto constitucional, con una forma más detallada y concreta, de la naturaleza, funciones y en especial de los límites que tales organismos deben tener.

Es preciso señalar que, ante el avance político, económico y social de Aguascalientes, tanto la constitución local en su texto vigente como la referida en líneas anteriores, iniciativa integral de reforma constitucional, han quedado rebasadas. Respetuosamente ponemos a consideración de los legisladores que integran esta LX Legislatura, los temas que en nuestra modesta opinión deben ser materia de estudio, análisis y en su oportunidad, de reforma al texto constitucional.

En términos generales, al encontrar leyes en las que por alguna circunstancia se omitió su abrogación o la derogación de alguno de sus artículos y luego se publicó otra, consideramos prudente sugerir la inclusión de varios artículos del Código Civil al capítulo de Prevenciones Generales dentro de la Constitución Política, para los efectos de suplir las omisiones y dar mayor certeza jurídica al gobernado. Tal es el caso de los artículos tercero, sobre la obligación de publicar en el periódico oficial las leyes y, el sexto, que textualmente señala: “ARTÍCULO 6º.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior” (Código Civil: 2009). El hecho de que esta disposición se encuentre en el Código Civil podría generar controversia en el sentido de limitar su alcance y excluirla del ámbito penal, administrativo, mercantil, laboral u otros; pero si este texto se inserta en las prevenciones generales de la Constitución, la norma sería de aplicación general.

En el trabajo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, se nos hizo la observación con respecto al artículo seis de la Constitución Federal, relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información y que la de Aguascalientes no hace mención respecto a este derecho, por lo cual, no lo eleva a rango constitucional local. Lo cual sería importante corregir con la finalidad de establecer los parámetros a seguir de acuerdo a nuestras circunstancias particulares.

De un análisis comparativo sobre plebiscito y referéndum en el texto de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y la Ley de Participación Ciudadana, encontramos una discrepancia significativa por lo que hace al porcentaje necesario de electores que pueden solicitar la realización de una de estas figuras, ya que en la primera se requiere del 2.5% de electores registrados en el padrón electoral y en la segunda el 5% de éstos. Tal situación parece en vía de ser corregida ya que existe una iniciativa de reforma al artículo 17 de la Ley secundaria, para armonizar su contenido con el de la Constitución local.

El tema de la planeación del desarrollo estatal es una materia expresamente señalada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el caso de Aguascalientes en fechas recientes se aprobó una modificación a la Ley de Planeación y

se le agregó el adjetivo de “desarrollo regional”, pero se carece de un referente específico en el texto de la constitución local que mencione el tema que nos ocupa y que pueda dar mayor sustento jurídico a la ley de la materia.

El trabajo de la Secretaría General de Gobierno nos alertó sobre la obsolescencia de la figura jurídica del “refrendo”, y propone reformar esta disposición constitucional local para adecuarla a las nuevas circunstancias del estado.

La necesidad de reformar las disposiciones relativas al Ministerio Público y la procuración e impartición de Justicia en el estado es un tema inaplazable. En junio del 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una serie de reformas en los artículos 14 a 22, relativas a la modificación sustancial del sistema de procuración y administración de justicia y de seguridad pública, en donde se cambia la naturaleza y funciones del Ministerio Público, se instauran los juicios orales y se proponen cambios para constituir un sistema de justicia adversarial que respete los principios del debido proceso y fortalezca las garantías de legalidad y seguridad jurídica del gobernado. Para la implementación en los estados de estas reformas constitucionales y su armonización con la legislación estatal, en los artículos transitorios de la mencionada reforma se dio un plazo de transición de ocho años. Al seguir el tiempo su reloj implacable, cada día se constituye en un reto de estudio, análisis, de discusión y su correspondiente acción legislativa para que el Estado de Aguascalientes incorpore las nuevas normas en su marco jurídico, por lo que el Instituto de Investigaciones Legislativas propone que la adecuación legislativa sobre el particular se realice inicialmente en el texto de la constitución local, tal y como se puede observar en la iniciativa de reforma constitucional que ya presentó en esta materia la fracción Parlamentaria del PRI en esta LX Legislatura.

El trabajo sobre el capítulo XV relativo al tema del Municipio en la Constitución local, nos dejó ver que para los detalles en cuanto a organización y facultades de los ayuntamientos, el texto nos remite a la “Ley Orgánica Municipal” como norma derivada, pero ésta fue cambiada de nombre en el año 2003 y ahora se llama “Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes”, por lo que se precisa regresar a su denominación original para que tenga plena concordancia con la Constitución del Estado.

En el tema de responsabilidades de los servidores públicos, es nuestra opinión que el capítulo XVII de nuestra constitución local, contiene disposiciones que en una estricta lógica administrativa, jurídica y de gobierno, deberían aparecer en el texto del capítulo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tal es el caso de los artículos 84, 85, 86, 87, 89 y 90, ya que en vez de “Prevenciones Generales”, son disposiciones de orden público que específicamente regulan aspectos relacionados con la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo, tales como la protesta del cargo, la prohibición de desempeñar dos cargos de elección de manera simultánea, la inhabilitación por ausencia a sus labores sin causa justificada, el inicio del desempeño fuera del tiempo para el que fueron electos, así como el aumento en los salarios de los diputados.

Los artículos 89 y 90 de la Constitución local tienen una estrecha vinculación conceptual, jurídica y material sobre el tema de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que se sugiere cambiarlos del capítulo XVII (Prevenciones Generales), al XVI (Responsabilidades de los Servidores Públicos y Responsabilidad Patrimonial del Estado). Ambos han sufrido sendas modificaciones recientes de fines de 2008 que respaldan esta propuesta y reafirman su carácter de regulación administrativa, en especial por lo que hace a la equidad en la distribución de los recursos y al gasto en materia de comunicación social, prohibiendo a los funcionarios públicos hacer campañas de promoción personal con recursos del erario público y, en especial el artículo 90, en su primer párrafo, establece la obligación de un manejo honrado eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos y con la adición de diciembre de 2008, obliga a los servidores públicos a contratar obra e insumos en las mejores condiciones para la administración mediante concursos y licitaciones abiertas.

En Aguascalientes, se precisa la legislación secundaria de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto porque desde el año 2003 se incluyó en el texto constitucional la modificación sustancial del cambio de nombre al capítulo XVI para adicionar como parte de su contenido la “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, lo que se hizo en un párrafo adicional de este artículo 73, pero a la fecha se ha omitido legislar sobre la ley reglamentaria este tipo de responsabilidad, aunque existe en la LX Legislatura una iniciativa pendiente de dictaminar sobre el particular.

El pasado 24 de agosto de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Constitución Federal relativas al tema de “Salarios Máximos”, a nuevas obligaciones en materia de transparencia para las autoridades y en particular, a regulación en materia de administración de personal en el sector público en lo relativo a contratación y remuneraciones. Este tema también plantea un reto para el legislador local en el sentido de incluir en nuestra constitución aquellas disposiciones que el razonamiento jurídico y la demanda social hagan compatibles con la necesidad de modificación a nuestra norma suprema estatal. La fracción Parlamentaria del PAN presentó ya una iniciativa de reforma constitucional sobre el particular.

El otro tema pendiente, es la regulación más específica de los alcances del llamado “fuero”, que este capítulo de la Constitución otorga a ciertos servidores públicos. La inmunidad de que gozan algunos funcionarios para no ser procesados por delitos del orden común sin ser previamente sometidos a una declaratoria de procedencia por parte del Congreso del Estado debe regularse con claridad en la norma fundamental y simplificar el llamado “juicio de procedencia”. Se precisa igualmente delimitar el concepto del “fuero” por “delitos del orden común” y preguntarnos si esta protección constitucional es inaplicable en tratándose de delitos del “orden federal”, ya que en caso de una respuesta afirmativa se estaría favoreciendo la impunidad. Este tema a nuestro juicio amerita un estudio a profundidad que rebase la interpretación literal y determine el alcance del término y sus implicaciones.

Los artículos 73 Y 74 de la Constitución local en particular el sexto párrafo del primero de los citados, puede generar controversias en su interpretación, por lo que se hace necesaria su modificación para dar certeza y claridad al asunto. Esto porque los referidos artículos señalan a los servidores públicos que son sujetos de juicio político y, de una interpretación literal del texto, encontramos que se libera de este tema al presidente municipal. El párrafo en comento señala: “Podrán ser sujetos de Juicio Político el Gobernador, los Diputados a la Legislatura Local, los Magistrados del Poder Judicial, los Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia y los Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos”. Hubo una época en la que la fórmula de candidatos al gobierno municipal se registraba con el “primer regidor” a la cabeza, el cual era formal y materialmente el presidente municipal, pero ahora el nombre del cargo es diferente y en la Constitución local se le exime de ésa responsabilidad de manera ilógica,

ya que si sus compañeros los regidores y síndicos son sujetos del juicio político, con mayor razón debe también incluirse en tal supuesto al jefe de la comuna.

Para finalizar, recordamos que “el que busca encuentra”, según reza el adagio popular. Pues bien, el oficio de investigador se asemeja con los gambusinos, aquellos buscadores de metales preciosos, pero ahora, con este trabajo, encontramos más de lo que buscábamos. Descubrimos nuevos temas, encontramos opiniones convergentes y divergentes que a nuestro juicio servirán para enriquecer el acervo jurídico de Aguascalientes. Por supuesto que encontramos metales preciosos de amistad, de trabajo, de diálogo constructivo, de análisis y discusión, de camaradería y de un esfuerzo común que es pulir y perfeccionar la piedra angular de nuestro sistema normativo local, el texto de nuestra Constitución Política del Estado de Aguascalientes. A tanto llegamos en la búsqueda, que nuestra revisora de estilo propuso corregir el texto constitucional en lo que a su juicio son errores gramaticales y ortográficos, tarea que rebasa nuestras facultades legales.

Invitamos a la sociedad, a la gente de todos los sectores, a los funcionarios de todos los poderes y todos los ámbitos del gobierno, a los empresarios, a los maestros y a los estudiantes, a los comunicadores, a los habitantes y ciudadanos de Aguascalientes con uso de razón y con la habilidad de la lectura, a que se acerquen al texto constitucional local.

La elaboración de este trabajo fue nuestra responsabilidad, pero para su difusión los queremos invitar e involucrar en una cruzada permanente de divulgación, conocimiento, análisis y reflexión que active nuestros poderes públicos y en especial a nuestra representación soberana, al Poder Legislativo de Aguascalientes.

Es la sociedad la que debe impulsar los cambios a nuestro marco jurídico, es la comunidad organizada la que debe hacer valer su derecho de petición establecido en el artículo ocho de la Constitución Federal, y en un ejercicio cotidiano de la democracia y de la soberanía que establece el artículo 39 y que ejerce el Poder Legislativo, participar con su voz y sus opiniones en la tarea permanente de actualización de las normas constitucionales y legales para que se mantengan a la vanguardia de la dinámica social y contribuyan a una convivencia armónica y a un desarrollo sostenido.

Francisco Zarco, en su calidad de Diputado al Congreso Constituyente de 1857, preguntaba y debatía sobre los destinatarios de una Constitución, ya que había opiniones en el sentido de que eso era un tema de interés sólo para los legisladores, por su parte, él defendía el punto de que: “Las Constituciones se escriben para el pueblo... han de ser entendidas sin necesidad de luminosos comentarios...”. Hoy postulamos nuestra plena coincidencia con esta opinión El reto común de gobierno y sociedad en el Bicentenario de la Independencia y en el Centenario de la Revolución, es superar la visión electoral de la democracia que la considera sólo como estructura jurídica y régimen político y, materializar su postulado constitucional esencial: “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...” según la fórmula del artículo tercero de la Constitución Federal.

La Revolución de Independencia de 1810 y la Revolución de 1910. Aspectos generales.

P. D. Roberto Rosales Suasti

Resumen

Ya para 1808 esta fecha existía un pensamiento de querer desprenderse del dominio español –también en otras colonias ya francesas, ya inglesas, ya holandesas-, pues entre otros que deseaban ya la separación estaba el fray Talamantes que estableció ya en el primero de sus puntos que cuando las colonias se bastaban por sí mismas, estas se podían separar de la metrópoli, en el sexto de sus puntos enunciaba que cuando la metrópoli ha tomado otra constitución, esta ha desaparecido, por lo tanto las colonias ya no están bajo su dominio y quedan independientes y libres. Es decir, ya en 1808 ya existían debates sobre la detentación del concepto soberanía –entendida como poder de dominación -, es decir se discutía –entre ellos Talamantes- sobre en quien residía dicho poder de dominación, ¿en el monarca Fernando VII? ¿En el llamado Estado-Nación? o ¿En el pueblo?, si bien el poder de dominación que recae en el pueblo fue más adelante establecido, ya existían ciertas discusiones sobre ello. Es decir, la lucha por la independencia de México se inició en base a un concepto llamado “soberanía” –poder de dominación aplicado sobre personas, sobre un territorio y sobre las instituciones-, si bien, la soberanía hasta ese momento había recaído en los reyes –el rey que lo hizo pronunciadamente fue el que dijo *l'État c'est moi, el Estado soy yo-*, es en esta época cuando se inicia a hacer recaer la soberanía en el denominado Estado-Nación. Posteriormente recaería en el “pueblo”, como actualmente está contemplado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de México actualmente establece en su artículo 39 que: “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo”. Igualmente en la Constitución de Francia, pero la establece por la vía de referéndum, en el artículo 3, se establece que “*La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*”; en la Constitución de Italia, en su artículo 1, se establece que “*L'Italia é una Repubblica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti Della Costituzione*”. Es decir, actualmente son muchas las constituciones que hacen detentar el poder de dominación –soberanía- en el denominado pueblo, el pueblo es el dominador. La cuestión central de esto sería ¿A qué se refiere con el término pueblo? ¿A los

ciudadanos? ¿A todos los habitantes del territorio de que se trate? O ¿A la mayoría? Esta es la duda, resolviéndola, *ecce hic* la respuesta. La religión fue el estandarte por la que se buscaba la simpatía de las masas de indios para liberarse del yugo español, es más, la sociedad denominada “Los Guadalupe” –uno de cuyos miembros distinguidos fue la corregidora doña Josefa Ortiz-, habían tomado como estandarte a la Virgen de Guadalupe, asimismo diversos grupos revolucionarios ya por la década revolucionaria de 1910-1920, igualmente tomaron –algunos grupos- como estandarte a la Religión, específicamente a la Virgen de Guadalupe. Allende fue el ideólogo, Hidalgo el ejecutador, Domínguez el que dio todas las facilidades y Josefa la que inflamó el corazón de los conjurados para libertarse del yugo español. Se tenía el deseo de que también en Querétaro se iniciara el movimiento de independencia, como ya lo tenía establecido Hidalgo en la declaración al interrogatorio que le hicieron, declara: “*Si se trató de que se verificase el día 26 – de septiembre de 1810 – en la ciudad de Querétaro y en San Miguel El Grande*”.

Sumario: *I. Aspectos generales del término soberanía; II. La soberanía detentada por el Tlatoani; III. La llegada de los españoles; IV. Consideraciones generales de las Revoluciones de México; V. Discusiones sobre la soberanía antes de la Constitución de 1824; VI. Bandos de Hidalgo de 1810; VII. Las Cortes de Catedral; VIII. La Constitución de Cádiz; IX. Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón; X. Los Sentimientos de la Nación; XI. La Constitución Federal de 1824; XII. La Constitución de Querétaro de 1825; XIII. La Revolución de 1910; XIV. Madero y el Plan de San Luís; XV. La Constitución federal de 1917; XVI. Bibliografía.*

La Revolución de Independencia de 1810 y la Revolución de 1910, aspectos generales

I. Aspectos generales del término soberanía

Para comprender la Independencia de México, es necesario atender a un concepto jurídico que es el de soberanía, o sea el poder de dominación aplicado sobre los demás. A los largo de la historia de México – el nombre proviene de las voces nahuas metztli, que significa luna y xictli, que es ombligo, o sea en el ombligo de la luna -, son varias las instituciones que han detentado dicho poder, entre los aztecas, se tenía al tlatoani, que era el que gobernaba, el que dominaba y al que todos se sometían, hay que recalcar que el término soberanía deviene de la voz latina “super omnia”, la cual significa sobre todos, habría que establecer una especie de tautología, es decir, establecer la frase “ el poder soberano”, el cual se traduciría como el poder sobre todos los demás, poder necesariamente aplicado. Se establecen leyes –facultad en un inicio originaria del monarca, rey, tirano, etc.- que necesariamente se deben de obedecer, si no se obedecen, interviene su fuerza legítima –en base a las leyes y la fuerza establecidas y legitimadas por él detentador de la soberanía – del soberano y la hace cumplir en base a la fuerza aplicada, esto mediante sus instituciones establecidas para controlar y establecer el orden, es decir la policía, el ejército o los mercenarios. Mario Coronado establece que: “La soberanía implica forzosamente: 1) La independencia respecto de las demás naciones, la cual tiene, sin embargo, que restringirse algo en virtud de los principios de Derecho Internacional o de los tratados; 2) La dignidad pública suprema, que no permite ofensas o ataques a la honra y a la integridad de la Nación; 3) La unidad, condición necesaria de todo organismo; no se opone a ella la división de atribuciones en las partes que forman el Estado, y 4) La potestad de constituirse y dar leyes, de ejecutarlas y aplicarlas, o en otros términos, la plenitud del poder público.”¹ En primer término establece que la soberanía implica el ser independiente de las demás naciones, en segundo término establece la “dignidad pública suprema”, en tercer término establece la unidad – debe referirse a la denominada “unidad nacional” y en cuarto lugar, la potestad de constituirse y dar leyes, ejecutarlas y aplicarlas. El concepto soberanía como un poder de dominación aplicado sobre los demás ha sido detentado por personas, instituciones u órganos en México, al término del colonialismo en la Nueva España, es cuando se discute en quien recae la

¹ En el libro de Mario Coronado, “*Elementos de derecho constitucional mexicano*”, Oxford University Press, México 1999

soberanía: en una Junta Nacional, en Fernando VII –que en ese momento era prisionero de Napoleón- o en Una Nación independiente, como en ese momento estaba en boga en muchos nuevos Estados que residiere en la llamada Nación. La soberanía es entendida como un poder de dominación, éste poder de dominación establece que el que lo detenta es el que emite y aplica las leyes- esto en un principio y cuando no había la división de poderes-, aún cuando actualmente se establezca que la soberanía reside en los representantes elegidos democráticamente por “el pueblo”, esto en una llamada democracia representativa como es el caso del Estado Mexicano donde el único modo de acceder al poder público es mediante las entidades de interés público como lo son los partidos políticos, establecido en el artículo 41. La soberanía deriva etimológicamente de la construcción *super omnia*, es decir sobre todo o todos. O sea es un poder aplicado sobre todos, quién lo aplica o aplicaba? Éste puede ser el monarca – como así se venía haciendo durante miles de años hasta aproximadamente el siglo XVII-, la asamblea legislativa o Congreso o Junta, esto en una democracia representativa, pero y en la directa o semidirecta, en la directa el pueblo o la mayoría de los ciudadanos ejecutan el poder de decisión sin más intermediarios que el representante, que eso es un representante que decide en base a la voluntad de la mayoría o de todos. En la democracia suiza el representante era únicamente un representante, es decir el delegado iba a la asamblea federal y sólo refería –de ahí el referéndum, “*ad audiendum et ad referéndum*”, algo así como a oír y a referir- lo que la mayoría de los ciudadanos habían discutido, es decir sólo iba y decía y sólo venía y decía. A lo largo de la historia, la detentación de éste poder sobre todos se ha ido depositando primeramente en el monarca, hasta aproximadamente el siglo XVII y XVIII es cuando se teoriza sobre la disyuntiva de que quien deba ejercer el poder es el pueblo, pero por medio de sus representantes, aunque también en cierto momento se depositó el poder soberano en el llamado Estado-Nación, como en los albores e inicios de la idea de establecer en la Nueva España un Estado Independiente de la Corona Española. Para entender la soberanía es necesario hacer hincapié en la historia de la división de poderes, o sea quién y en qué periodo detenta tal poder, un ejemplo sería que el poder legislativo era una facultad únicamente del rey o monarca. Que el ejecutivo era detentado de igual manera por el monarca o soberano y que igualmente el judicial era detentado por éste. Es decir el llamado monarca durante miles de años fue el detentador del poder divino y político, esto cuando no se había especificado sobre quién tenía dicho poder, para eso hay una justificación divina, el poder deviene del Dios, Hamurabbi decía que el Dios marduk había

dado el poder de gobernar, conducir y enseñar. El monarca así, gobernaba sobre la “legitimación divina”. El Código de Hamurabbi –Hamurabbi², sexto rey de la dinastía amorrea de Babilonia (1792-1750 y últimamente 1730-1688 a. de C.) fue promulgado c. a. en el año 40 de su reinado, y contenía una serie de leyes, las cuales mandó grabar en estelas y repartirlas por las principales ciudades de su imperio- Hasta llegar con Luis XVI que decía “L’état c’est moi” –el estado soy yo -, él tenía el poder total del Estado, él se identificaba con el Estado, él era el Estado. Deviene la Revolución Francesa con antecedentes teóricos como Locke, Montesquieu, Rosseau, etc. Habrá que establecer una diferencia entre la soberanía detentada por una persona (la forma pura es la monarquía, la forma impura es la tiranía); por un conjunto de personas (la aristocracia es la forma pura, la oligarquía es la forma impura) y por todos (la forma pura es la democracia, la impura es la tiranía, según Aristóteles y los que siguieron dicha línea de pensamiento) - de ahí que se deriven las denominadas formas de Estado-. Y aparece la denominada soberanía depositada en el llamado Estado-Nación, que es de reciente incorporación. Hasta que alcanza el pensamiento de los enciclopedistas y los ilustracionistas a los mexicanos, que en ese momento estaban sobre la disyuntiva de si el poder soberano se depositaba en el monarca español o en la Nación o en el pueblo. Hay que hacer la diferencia entre soberanía interna y externa: la soberanía interna es detentada por los Estados, ya que se habla de una soberanía por parte de los Estados miembros de la asociación federal o pacto federal, es aquí, en donde se establece la “soberanía en cuanto a su régimen interior”, la soberanía externa es detentada por el llamado Estado-Nación, esto desde una perspectiva sociológica, y es de reciente concepción ésta soberanía. ¿Quién detenta la soberanía? El Estado-Nación, El pueblo, los Estados asociados en una federación o la Unión de Estados-Naciones?, eso depende –en cuanto a los llamados Estados Modernos, cuya característica principal es que tienen una Constitución Escrita-, en sobre quién recae la soberanía o poder de dominación. Si es en uno, el monarca será el soberano; si recae en varios, los aristócratas serán los soberanos; y si recae en todos, el soberano es el pueblo. Dentro del constitucionalismo mexicano se habla de una soberanía popular y establece en la Chartae Magnae en el artículo 39 de la Constitución de 1917, que “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y este tiene en todo momento el inalienable derecho de cambiar la forma de su gobierno”, pero se establece que para cambiar la forma de gobierno es necesario hacerlo mediante un procedimiento, el procedimiento está contemplado en el artículo 135

² Código de Hamurabbi, Cárdenas editor y distribuidor, México, 1992.

para adicionar o reformar la constitución. Entonces podemos cambiar la forma de gobierno en base a un procedimiento, la respuesta sería que si, pero para ello tendríamos que iniciar un procedimiento, y el problema de los procedimientos en México es que es más tardado llegar a su objetivo. Entonces. ¿es posible cambiar la forma de gobierno súbitamente gracias a la voluntad de todos? Si, siempre y cuando se cambie el modelo económico preponderante en determinado Estado-Nación –esto mediante la participación de todos mediante un referéndum de carácter decisorio, más que consultivo-, que éste es el problema, pues los grandes acaparadores de la propiedad y la riqueza de un país está contenida en pocas manos, y ellos son los que paulatinamente acapararán más riquezas y de una forma u otra son los que determinan el modelo económico a seguir, así cómo de que influyen en la política y por lo tanto en las decisiones internas y en cierto grado en las externas de éste país. La Soberanía detentada por el “pueblo” conllevaría la conclusión de que éste es el que en realidad tiene el poder de dominación y por lo tanto es el que decide que modelo económico y que política debe llevar el Estado-nación, para esto son varias las Constituciones Modernas que establecen el Referéndum de carácter decisorio o facultativo para hacer diversas modificaciones al texto constitucional, es decir, se le pregunta a los ciudadanos del Estado si están de acuerdo o no sobre dichas modificaciones. La Soberanía detentada por los Estados-asociados en una federación, establece que la soberanía la detentan las Ciudades-Estados, los cuales por la llamada unidad nacional se han unificado en una federación de Ciudades-Estados, delegando el poder de dominación en el Estado-Nación.

II. La soberanía detentada por el Tlatoani

Durante el Imperio Azteca:

Recibía el nombre de Tlatoani el monarca o gobernante supremo de los aztecas. El tlatoani o gobernante supremo fungía como director del ejército, asumía en general las funciones de un rey, cuyo poder derivaba directamente de la divinidad. “El taltoani cubre con su sombra, protege, es como una ceiba frondosa, como un ahuehuate. Tiene valor, autoridad, es afamado, honrado, tiene nombre, tiene fama. (...) El convoca, reúne a la gente. Obra como señor, es hombre responsable, lleva a costas las cosas del pueblo, las lleva en su regazo, gobierna: es obedecido. Bajo su sombra, su protección, viene a colocarse la gente. Él preside, sostiene al pueblo.”³

³ En el libro de Jorge Sayeg Helú, El constitucionalismo social mexicano, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1996.

El tlatoani se auxiliaba en sus funciones, de una especie de primer ministro; se integraba además, con una serie de auxiliares inmediatos del gobierno: consejos, con sus respectivos jefes en los campos judicial, militar, económico, educativo y religioso; y en la base misma de esta estructura política, se hallaban un sinnúmero de funcionarios locales que desempeñaban sus correspondientes puestos en los diversos calpulli o barrios, así como en las ciudades aliadas o sometidas por los aztecas.

III. La llegada de los españoles a las Indias

En el momento en que llegan los Españoles a América, fue Cortés el primer gobernante en la Nueva España, poco después, para sustituir la autoridad de Hernán Cortés se crea en 1527 la Real Audiencia, compuesta de un presidente –Nuño Beltrán de Guzmán- y cuatro oidores, con funciones ejecutivas y judiciales. Los excesos de ésta llevaron a su sustitución por una segunda Real Audiencia, entre cuyos miembros se encontraba don Vasco de Quiroga, dicha Audiencia gobernó hasta el año de 1535 en que la Corona española estableció el virreinato como forma de gobierno –duró c. a. 300 años- para la Nueva España. A partir de entonces la función ejecutiva de la Audiencia Real se limitaba tan sólo a los casos de ausencia del virrey, con quien integraba una de las funciones legislativas; juntos decretaban los importantes autos acordados, y se reservaba la función judicial que correspondía a la residencia; pues como forma de vigilancia y control de sus autoridades, el Estado español había creado el juicio de residencia, al que debía someterse todo funcionario al final de su gestión. En esos trescientos años fueron los virreyes los detentadores del poder delegado de la Corona Española, para aplicarlo al territorio y a los habitantes de la llamada “Nueva España”.

IV. Consideraciones generales de las Revoluciones de México

Sobre el concepto de Revolución, éste deriva de un concepto astronómico, el cual se refiere a la vuelta que da un astro y llega a su punto de partida. Hay una gran discusión –y se ha hecho a lo largo de la historia del hombre como tal- en que los grandes cambios sociales son hechos en base a la alteración del orden social, político y económico de forma violenta o pacífica. Los que contemplan la forma violenta son aquellos hombres que consideran que la reestructuración social no puede darse en base a reformas y

procedimientos establecidos por las leyes o por la costumbre⁴; el otro grupo, -el de los pacifistas-, consideran que las reestructuraciones son en base a procedimientos pacíficos, establecidos en la ley o en la costumbre. Como sea que fuese dicha reestructuración, ésta debe hacerse en base a ciertos objetivos de carácter económico, social, cultural, político, educativo, industrial, intelectual, etc., es decir se deben de establecer los objetivos de la Revolución, porque ¿Qué caso tiene el hacer una revolución de independencia, política, cultural, social, etc., si no se persigue un objetivo?, las revoluciones que no llevan un objetivo se quedan en solamente revoluciones fracasadas. Hay que establecer los objetivos ya políticos, ya sociales, ya económicos e incluso culturales.

La primera de nuestras tres revoluciones - escribe Mario de la Cueva -, sucedió en el año de mil ochocientos veintitrés, con la destrucción del Imperio de Iturbide, la asunción de la soberanía por el pueblo, la declaración federalista de este mismo año de mil ochocientos veintitrés y la convocatoria para el Congreso constituyente que habría de dictar la ya citada Constitución de 4 de Octubre de mil ochocientos veinticuatro; México rompió sus relaciones políticas con el sistema y con el pasado colonial y se plantó al mundo como una nación independiente y con una vida propia.⁵

La segunda gran revolución de nuestra historia (dice más adelante) es la que tomó como primer estandarte el Plan de Ayutla. En Ayutla adquirió el pueblo la idea de su fuerza irresistible y entendió que era suficiente su acción para expulsar al tirano.

La tercera gran revolución pertenece al siglo XX (dice por último): Se inició como un levantamiento político en contra de la dictadura del general Porfirio Díaz, pero se transformó rápidamente en el primer movimiento social importante de nuestro siglo; y continúa siendo la más fuerte de las transformaciones sociales de América.

El mundo debe a México la primera declaración de derechos sociales. Escribe Mariano Coronado en su libro de Elementos de Derecho Constitucional que: "Según Bluntschli, por pueblo se entiende una comunidad de familias que, hecha abstracción de lazo político, se siente unida por el origen y la cultura, y especialmente por la lengua y las costumbres.

⁴ Entre los principales exponentes de ésta teoría, se encuentran Bakunin, Miguel Lanz Duret, los hermanos Flores Magón, Lenin, etc.

⁵ En el libro de Jorge sayeg Helú, El constitucionalismo social mexicano, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1996.

Nación, según Foignet, es una reunión de hombres que tienen el mismo origen, las mismas tradiciones, las mismas costumbres, las mismas aspiraciones, y ordinariamente el mismo idioma. Se define al Estado, diciendo que es una reunión de hombres que habitan el mismo territorio y están sujetos al mismo gobierno (...), al hablar de pueblo, quiere significar sin duda la Nación Mexicana organizada políticamente como pueblo soberano.

V. Discusiones sobre la soberanía antes de la Constitución de 1824

En mayo de 1808, - en España - Carlos y Fernando, son hechos prisioneros y renuncian a su derecho ante Napoleón, Godoy, Ministro de Carlos firma un tratado en el que se subordina al emperador francés y pone en sus manos todos los reinos de España e Indias. En éste momento, el poder real, pasa a las juntas de ciudadanos, la soberanía recae en el pueblo⁶. En Nueva España los detentadores del poder soberano son la Real Audiencia y el virrey, éstos son los representantes de la Corona Española. Como el detentador de la soberanía está ausente, surgen dos opiniones diversas para responderse a la pregunta ¿en quién recae el poder de dominación, entendida como soberanía?

Son dos las líneas para establecer en quien recae la soberanía en la Nueva España:

a) La primera tiene su portavoz en la Real Audiencia y recibe el apoyo de los funcionarios y grandes comerciantes, ésta línea deseaba que el orden quedara intacto hasta que se recuperara el trono español, deseaban que el gobierno del país se haría con la aplicación de los reglamentos ya establecidos.

b) En la otra línea en el Ayuntamiento, entre los cuales se encontraban Francisco Primo de Verdad y Ramos y Francisco Azcárate, apoyados por Jacobo de Villaurrutia, en 1808 varios miembros del ayuntamiento sostenían la tesis de que la soberanía pertenecía al pueblo, dicha postura fue declarada en el acta del 19 de julio de 1808, en la cual se establecía que “es contra los derechos de la Nación a quien ninguno puede darle Rey sino ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos”, se establecía que:

(...) se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: que **se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España: que**

⁶ En el libro de Daniel Cosío Villegas, *Historia General de México*, 3ª ed., México D. F., 1981.

el virrey gobierne por la Comisión del Ayuntamiento en representación del virreinato (...)

Se lee más adelante:

Ninguno puede nombrarle Soberano sin su consentimiento y el universal de todos sus pueblos basta para adquirir el Reyno de un modo digno no habiendo legítimo sucesor del rey que muere natural e civilmente... pues... **que es contra los derechos de la Nación a quien ninguno puede darle Rey sino ella misma por el consentimiento universal de sus pueblo (...)**

El fraile Melchor de Talamantes expresaba:

Desde los primeros días que se divulgó en México la triste noticia de la abdicación hecha por la real familia de sus derechos a la corona de España o Indias en el pérfido usurpador Bonaparte comenzaron a bullir en mi imaginación mil ideas conducentes a la salud de la patria y seguridad del reino... Entre ellas, **la primera que se presentaba a mi espíritu era la de un Congreso nacional que inflamase los corazones por el bien de la patria, reuniese los ánimos, descubriese las disposiciones y resoluciones de todo reino, organizase a éste, le diese la consistencia, firmeza y prosperidad que le faltaban...** cuya autoridad es la única que puede libertarnos de los embarazos que nos cercan.

En el primero de sus 12 puntos establecía Talamantes:

1) Cuando las colonias se bastan a sí mismas. Si una colonia tiene dentro de sí misma todos los recursos y facultades para el sustento, conservación y felicidad de sus habitantes, si su ilustración es tal, que pueda encargarse de su propio gobierno, organizar a la sociedad entera, y dictar las leyes más convenientes para la seguridad pública; si su fuerzas o sus arbitrios son bastantes para resistir a los enemigos que la acometan; semejante sociedad, capaz por sí misma de no depender de otra, estará autorizada por la naturaleza para separarse de su metrópoli.

...la soberanía reside en la masa de la Nación.

Gastón García Cantú escribía: "(...) quebrantaban el orden no sólo jurídico de la dominación española, sino los fundamentos escolásticos en que se apoyaba". Y concluía:

...levantar a los indios y a las castas, rebelarlos a todos; proclamar a los primeros dueños y señores de la tierra, significaba volver al principio de la historia del país, condenar la obra de España no sólo en su aspecto político sino religioso.

VI. Bandos de Hidalgo de 1810

Expedido en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, establecía entre otros aspectos, la liberación de todos los esclavos por sus dueños so pena de muerte, esto en su declaración número 1; en el 2º establecía que cesarán las contribuciones de tributos; en el 3º establecía la abolición del papel sellado, para utilizar sólo el papel común, en el 4º establecía “Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla (...)

VII. Las Cortes de Catedral

Se considera por algunos autores –entre ellos Jorge Sayeg Helú -, que el primer Congreso que existió fue el de “las Cortes de Catedral” –representadas por diversos grupos, entre los cuales había eclesiásticos, monárquicos, insurgentes, ex diputados de las Cortes de Cádiz, liberales y representantes de la aristocracia-. Entre algunos puntos se encontraban los siguientes, respecto a la soberanía. En el artículo 1º se establecía que: “Los diputados que componen este congreso, y que representan la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que reside en él la soberanía nacional”. Más adelante, en su artículo 3º, se establecía que la forma de gobierno era: “la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano”. En el artículo 6º, establecía que: “El Soberano congreso constituyente del imperio mexicano, habiendo reservado el poder legislativo en toda su plenitud, declara: que la junta suprema gubernativa ha cesado en sus funciones; y que se haga saber a la regencia del imperio para que lo comunique a los individuos de la misma junta (...)”⁷

VIII. La Constitución de Cádiz

Un rasgo importante para definir en quien recae la soberanía en 1812, específicamente en la “Constitución de Cádiz”, es que se establece en su artículo 3º, que “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. Tal parece que la Constitución de Cádiz abarcó

⁷ En el libro de Jorge Sayeg Helú, El constitucionalismo social mexicano, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1996.

el concepto sociológico de “Nación” para depositar en ella el ejercicio real de la soberanía, la cual uno de los rasgos esenciales es que en base a ella se puede un Estado-Nación o entidad federativa darse sus propias leyes.

IX. Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón

Bajo el título de “Elementos de nuestra Constitución” hizo circular Ignacio López Rayón en noviembre de 1812 un documento, dicho documento fue firmado exclusivamente por él, constaba de 38 puntos, y esbozaba una estructura constitucional para la nación que se quería independizar. En su preámbulo se escribía:

La independencia de la América es demasiado justa aun cuando España no hubiera substituido al gobierno de los borbones, el de unas juntas a todas luces nulas, cuyos resultados han sido conducir a la península al borde de la destrucción.⁸

Ya en su artículo 21º, se establecía la división de poderes, en el 23º se prohibía la esclavitud y la tortura, el 5º hacía residir la soberanía en el Fernando VII, esto supone que Ignacio López Rayón, no se había desprendido de la idea de tener un monarca.

X. Los “Sentimientos de la Nación”

El caudillo José María Morelos los dio a conocer el día 14 de septiembre de 1813, mismo día de la apertura del Congreso de Anahuac, constaba de 23 puntos, encaminados a guiar las labores Constituyentes de Congreso. En el primer de sus puntos establecía “Que la América es libre e independiente de España, y de otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones”. El mismo Morelos no podía admitir lo establecido por Ignacio López Rayón al considerar aún como soberano a Fernando VII, es decir el establecía en su punto 5º “Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número. Ya establecía la representación de las provincias para establecer el Congreso Nacional Americano.

XI. Constitución Federal de 1824.

La Constitución de 1824, fue sancionada el día 4 de octubre, en dicha Constitución no se debe hablar de una parte dogmática y otra orgánica; su desproporción es enorme; podría

⁸ Ibid.

decirse que toda ella es orgánica, ya que son mucho muy escasas las referencias dogmáticas –hay que establecer que la constitución se divide en su parte dogmática y su parte orgánica- , además de que se hallan dispersas a través de todo el texto constitucional. En el artículo 3º se establecía la unicidad y exclusividad de la religión católica; la soberanía sólo se considera en su aspecto externo, como libertad e independencia de la Nación mexicana frente a las demás para nada hablaba de la soberanía popular; en el artículo 4º se contemplaba la forma representativa; por lo que tocaba a los derechos fundamentales, sólo en el mensaje con el que el Congreso acompañó la expedición de la Constitución de 1824 se hicieron expresas referencias a la libertad e igualdad humanas:

(...) hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad (...)

Entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

En la fracción XIII del artículo 50, se otorgaban facultades al Congreso para permitir empleos públicos, lo cual se podría pensar que se refería a la libertad de trabajo. En el mismo artículo, pero en la fracción I, se establecía:

I. promover la ilustración (...) sin perjudicar la libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

Es decir, ya había ciertos derechos para el ciudadano en materia de instrucción, en materia de trabajo, en materia de libertad de imprenta, en la fracción IV del artículo 161, se establecían las obligaciones de los estados en cuestión de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia (...)

En cuanto a la forma de gobierno, se establecía la república federal. Con 19 Estados y 4 territorios nacía, así, la Federación Mexicana.

XII. La Constitución de Querétaro de 1825

En el caso de Querétaro, en su artículo 2º de la constitución de 1825, establece que “El Estado de Querétaro, parte integrante de la Federación mexicana, es libre, independiente y soberano en lo que exclusivamente toque á su administración y gobierno interior”. Se

habla de Estados soberanos en la Federación mexicana, pero en cuanto a su régimen interior, no en cuanto su régimen exterior. En el artículo 3º establece que “El Estado se arreglará en el ejercicio de su soberanía á la Acta constitutiva, á la Constitución federal y á la presente. En dicha Constitución, se estableció la forma de Estado en el artículo 27, el cual establecía que “El gobierno es republicano, representativo, popular federado”. Desde la perspectiva de Reinhold Zippelius, establece que las formas de Estado son dos, la central o unitaria y la federal. Hay que recalcar que la forma de Estado, se refiere a cuántos ejercen el poder en determinado territorio, y la forma de Gobierno está basada sobre cómo se organizan ésta o éstas personas para ejercer el poder detentado por el soberano, independientemente de que recaiga en uno, en varios o en todos, es decir, si recae en una monarquía, en una aristocracia o en una democracia.

XIII. La Revolución de 1910

Hay que recalcar que la Revolución de 1910, ya tenía ciertos antecedentes, esto desde finales del siglo anterior, ejemplo de ello, son las diversas revueltas, motines y rebeliones que se hicieron en casi todo el territorio nacional, sin embargo estas rebeliones estaban disgregadas y no se iba más allá. Otro ejemplo de ello, es que algunos de los integrantes del Partido Liberal Mexicano, ya deseaban iniciar la Revolución, esto el 20 de Noviembre de 1906, es decir –no sé si ya Madero se había enterado de esto, pero hay una característica que los asemeja, que es la de la fecha, o sea el 20 de noviembre. El 19 de octubre de 1906, sólo que son apresados en Estados Unidos, bajo el cargo de homicidio, Ricardo Flores Magón, huye a los Ángeles California. Entre otros aspectos en el Plan de San Luís Missouri, se establecía en su artículo 21, “Igualdad de condiciones a los trabajadores extranjeros y mexicanos”, más adelante en su artículo 22, se establecía la “Obligación del descanso hebdomadario”. Es decir, dicho Plan establecía ya normas a favor de los trabajadores que hasta ese momento carecían de las prestaciones y derechos esenciales que deberían tener. Otro momento para iniciar la Revolución, los Flores Magón, lo establecieron el “25 de junio de 1908 para un levantamiento general que se vio florecer en los Estados de Chihuahua y Yucatán

XIV. Madero y el Plan de San Luís

En el Plan de San Luís, expedido por Madero, se establecía en su punto 1º que se declaraban nulas las elecciones; en el 2º se desconocía el gobierno de Porfirio Díaz; en el 4º se declaraba el principio de “No reelección”; en el 5º Madero se declara como

Presidente Provisional de México; en el 6º señalaba el día 20 de noviembre como inicio de la Revolución, etc. El día 18 de noviembre, en la ciudad de Puebla, el jefe de la policía, Miguel Cabrera, se presentó en la casa de Aquiles Serdán para efectuar un cateo, porque tenía conocimiento de que en su casa se guardaban armas, Serdán no quiso permitirlo, comenzó la refriega, al día siguiente Aquiles Serdán fue asesinado al tratar de salir de su escondite. Este hecho fue el primero de una serie de levantamientos: el 7 de febrero de 1911, Gabriel Tepepa se levantó en Tlaquiltenango; el 10 de marzo Emiliano Zapata, Rafael Merio y Pablo Torres Burgos, se adhirieron a la lucha. Ignacio Gutiérrez en Tabasco, Rafael Cepeda en San Luis Potosí, Candido Navarro en Guanajuato, Luis Moya en Zacatecas, Gabriel Gavira y Cándido Aguilar en Veracruz, Rafael Castro en Puebla, Orestes Pereyra, Agustín Castro, los Arrieta en Durango, Benjamín Hill, los Bojoruquez, los Talamante, Alvarado y Cabral en Sonora, Abraham González, de la Luz Soto, Pascual Orozco y Francisco Villa en Chihuahua.⁹

XV. La Constitución Federal de 1917.

Con la Constitución del 1917 que reforma la del 5 de febrero de 1857, se establece –sin dejar el mérito de las anteriores Constituciones y planes, la estructura del constitucionalismo mexicano actual, que entre otros aspectos regula: la otorgación de las garantías del individuo, esto en el artículo 1º; en el artículo 3º, se regulaba la enseñanza libre y laica; las facultades del Congreso en el artículo 73; las facultades y obligaciones del presidente en el artículo 89, etc.

En el periódico oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, de fecha 17 de noviembre de 1917, y con número de publicación 30, se tomó un escrito de “El Pueblo”, en el que se considera que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el ciudadano Venustiano Carranza representaba al pueblo, “que apoyó la Revolución con la respetable mayoría de catorce millones de sus habitantes, y que por lo tanto, en el mismo señor Carranza radicaba genuinamente la representación de la soberanía nacional, para los negocios internos y externos”. Dentro del constitucionalismo mexicano se habla de una soberanía popular y establece en la Chartae Magnae –Carta Magna o Constitución- en el artículo 39 de la Constitución de 1917, que “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y este tiene en todo momento el inalienable derecho de cambiar la forma de su gobierno”, pero se establece que para cambiar la forma de gobierno es necesario

⁹ en el libro de Jorge Carpizo, La Constitución mexicana de 1917, 10ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.

hacerlo mediante un procedimiento, el procedimiento está contemplado en el artículo 135, que establece el procedimiento para adicionar o reformar la constitución. Entonces podemos cambiar la forma de gobierno en base a un procedimiento, la respuesta sería que si, pero para ello tendríamos que iniciar todo un procedimiento, y el problema de los procedimientos en México es que o no llegan a su objetivo o es más tardado llegar a su objetivo.

En “La Sombra de Arteaga” de fecha 15 de mayo de 1920, se publicó el denominado “Plan de Agua Prieta” En la fracción IV del Plan de Agua Prieta, se establece que se puede revocar el mandato del representante que haya ido en contra de lo dispuesto por la soberanía popular, entre otras palabras se escribe: “(...) ha llegado el momento de que el pueblo mexicano asuma toda su soberanía, revocando al mandatario infiel el poder que le había conferido, y reivindicando el imperio absoluto de sus instituciones y de sus leyes”.¹⁰

A doscientos años de Independencia y cien de Revolución, en México aún existen grandes problemas por resolver, entre los cuales se encuentran dentro del ámbito de la educación, en el ámbito cultural, en el político y en el económico. En nosotros está el poder resolverlos para el desarrollo del Estado mexicano.

¹⁰ En el periódico oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga” de fecha 15 de mayo de 1920.

XVI. Bibliografía

- CARPIZO, Jorge, *La Constitución de México de 1917*, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel et al., *Historia General de México*, 3ª ed., El Colegio de México, México, 1981.
- AYALA ANGUIANO, Armando, *La Epopeya de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- RABELL GARCÍA, Enrique y Vado Grajales Luís Octavio, *Constitucionalismo Local*, Instituto de estudios Legislativos (Legislatura de Querétaro), Querétaro, 1999.
- MUÑOZ COTA, José, *Querétaro Sinai en llamas*, Colección Documentos de Querétaro, Querétaro, 1988.
- H. TIMMONS, Wilbert, *Morelos, sacerdote, soldado, estadista*, México, 1985.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA.*
- Constitución Política del Querétaro de 1825.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.*
- Publicaciones oficiales de "La Sombra de Arteaga".*
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, OXFORD UNIVERSITY PRESS, México, 1999.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1997.
- Código de Hamurabbi*, Cárdenas editor y Distribuidor, México, 1992

SAN JUAN DEL GRIJALVA DE PUEBLO A CIUDAD RURAL SUSTENTABLE

Lic. Olga Mabel López Pérez
Mtro. Rubén Esaúd Ocampo

RESUMEN

Hoy más que nunca la Revolución Mexicana es un tema de mucho interés que provoca discusiones y desacuerdos, que se investiga y descubre constantemente. Se encuentra a veces un documento que se le considera importante no porque obligue a reevaluar alguna interpretación histórica generalmente aceptada, sino porque permite percibir la forma en que la gente vivía.

De 1895 a 1921 el crecimiento poblacional fue descendente hasta llegar a una tasa de -0.36 en el periodo 1910-1921, con un cambio radical en su crecimiento en el siguiente periodo, pues alcanza una tasa de 2.74%, posteriormente se observa un ritmo de crecimiento sin cambios importantes en cinco décadas (de 1930 a 1980), con tasas que oscilaron entre 2.57 y 2.93, pero nuevamente sufre un cambio importante en el periodo 1980-1990, donde se registra la mayor tasa (4.52%), para el siguiente periodo vuelve a descender, y se ubica en un nivel similar al observado anteriormente, de alrededor del dos por ciento.¹

Es la entidad con menor índice de desarrollo humano. El 79% de los municipios son considerados de alto y muy alto grado de marginación y ocupa el 2do lugar nacional, de acuerdo al Consejo Nacional de Población. Los habitantes de las localidades dispersas, en su mayoría son indígenas. Además de ser el Estado en tener el primer lugar en rezago social de acuerdo al (CONEVAL), el analfabetismo es de 21.3 % cuando el promedio de escolaridad nacional es de 7.9 años y en Chiapas es de 6.0

Existe un alto grado de dispersión poblacional; además, la accidentada orografía del Estado obstaculiza el otorgamiento de servicios básicos, como agua potable, drenaje y electricidad.

INTRODUCCIÓN

En Chiapas (con 74, 415 Km² es el octavo Estado más grande del país, la séptima entidad más poblada de México con 4.5 millones de habitantes de los cuales un millón habla una lengua indígena) pareciera que la historia oficial omitiera dolosamente registrar un episodio de la Revolución Mexicana: la disputa por el control político entre el poder económico de los mapachistasⁱⁱ y el poder militar de los carrancistas, ha dejado de lado la lucha del primero, el único y el último movimiento netamente zapatista que operó en el estado de 1916 a 1920, encabezado por el general de Brigada Rafael Cal y Mayor, en la frontera de Chiapas y Veracruz en 1922.

El líder de la revolución agraria en Chiapas, Rafael Cal y Mayor, era un zapatista peculiar. Pertenecía a una de las familias terratenientes más distinguidas del departamento de Tuxtla, y había estudiado Derecho en la Ciudad de México antes de unirse a Zapata en 1915. Cal y Mayor estaba influido por la aventura de la Revolución y era un soldado fiel cuando Zapata lo designó jefe de las operaciones militares en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Yucatán, en abril de 1915.

Esta era la situación en Chiapas cuando el zapatista Cal y Mayor entró en el estado en la primavera de 1916. Encontró varios grupos insurgentes que se adherían a Villa o a Félix Díaz, que recibían ayuda del gobierno de Guatemala, que cooperaban unos con otros o peleaban entre sí y que estaban unidos sólo por su lucha contra los carrancistas. Cal y Mayor creyó al principio que podía hacer causa común con el dirigente de los mapaches, Fernández Ruiz, quien, aunque no había firmado el Plan de Ayala le permitió dividir cuatro haciendas cerca de La Concordia y repartir las tierras.

El zapatista chiapaneco huyó hacia la frontera con Veracruz, al departamento de Mezcalapa; durante los tres años siguientes trató de hacer una verdadera Revolución.

A pesar de los sinceros esfuerzos de Cal y Mayor, los ideales zapatistas no echaron raíces en Chiapas. Los campesinos nunca se unieron para derrotar a los hacendados. Continuó Cal y Mayor su lucha contra los carrancistas, repartió la tierra de las haciendas, propagó las ideas zapatistas pero, en general, fue superficial su influencia en la revolución chiapaneca.

El movimiento político serio que hubo en Chiapas en los años veintes no tuvo nada que ver con los esfuerzos de Cal y Mayor. El fracaso del zapatismo en Chiapas –opinan algunos– se debió al comportamiento deshonesto de Cal y Mayor. Es verdad que Cal y Mayor secuestró algunos terratenientes norteamericanos en Chiapas y es posible que su personalidad haya influido negativamente en la revolución agraria chiapaneca pero hay, creo, una explicación mejor.

El noroeste de Chiapas, especialmente el departamento de Mezcalapa, zona de las operaciones militares de Cal y Mayor no estaba maduro para la Revolución. No había en el territorio unas cuantas haciendas de gran extensión, sino muchos ranchos productores de cacao. El gobierno registró en 1909, en el departamento de Mezcalapa, 310 ranchos y 19 haciendas; de éstas, pocas se valoraron en más de dos mil pesos. En el departamento de Pichucalco había 573 ranchos y 208 haciendas. Los rancheros de Chiapas no luchaban en pro de la reforma agraria sino, a veces, en contra de ella. En el noroeste del estado, el grueso de la población era indígena. y la mayor parte de los pueblos tenían ejidos. Durante el Porfiriato se privatizaron y repartieron nueve ejidos de Mezcalapa y ocho de Pichucalco, pero, aunque disminuidos en su tamaño, subsistieron muchos.

No existían aquí, como en otras regiones de Chiapas, muchas presiones sobre la población rural para que se integrara al mercado de trabajo o para que se convirtiera en peón endeudado. El cónsul estadounidense en Pichucalco confirma ese estado de cosas en un informe de 1910: "Hay mucho trabajo pero, en comparación, hay escasez de brazos".

Había, además, otro obstáculo para alentar la revolución popular: la población del noroeste de Chiapas, en su mayoría indígena, había permanecido mucho tiempo aislada del resto del estado, casi no hablaba español, desconfiaba de los ladinos y de su política y simplemente quería que la dejaran en paz. Las masas que Cal y Mayor procuró movilizar para la revolución agraria eran pequeños propietarios e indios pueblerinos.

Esta es una perspectiva de la Revolución, de la gente que luchó en ella, que la vivió. Es una perspectiva válida, muy alejada de las deliberaciones importantes de la ciudad de México, de las decisiones y actuaciones de Madero, Carranza, Villa entre otros. El

poblamiento del país ha sido resultado entre otros aspectos de las relaciones económicas, sociales y políticas establecidas hacia el interior del territorio nacional.

Por otra parte, los censos y conteos de población proporcionan información fundamental que garantiza que el país cuente con estadísticas básicas para los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas y constituyen uno de los insumos fundamentales en la elaboración de las proyecciones de población.

Sin embargo, la distribución de la población del estado de Chiapas solo cuenta con una información superflua, se deduce atendiendo a los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, que indican que la población de la entidad asciende a 3 millones 920 mil 892 personas, cifra superior en poco más de 710 mil a la registrada en 1990, y tres veces mayor que la de 1960. La tendencia de crecimiento de la población de 1895 al 2000, en general se ha mantenido constante.

En cuanto a la dispersión poblacional existen 19,386 localidades siendo el 99.23 por ciento en el Estado, de las cuales 19, 237 localidades con menos de 2,500 habitantes y concentran al 52.26 por ciento de la población; de las cuales 14,346 localidades con menos de 100 habitantes y 12, 561 localidades con menos de 50 habitantes.

Para el censo de 1990- 2000, el municipio de Ostucán enclavado en la zona de Mezcalapa, se registra bajo los siguientes indicadores: era un municipio con una menor concentración de población con valores de únicamente 17.2 y 11.76% respectivamente; empero, si se revisa el indicador con respecto al registrado en 1990, en la mayoría de los municipios se incrementan los porcentajes de población residente en localidades de 2,500 y más habitantes.

Por otra parte, de acuerdo al último censo de población del año 2005, el indicador socioeconómico del municipio de Ostucán refleja que la población total es de 16,392 habitantes; el porcentaje de analfabetismo es 20.01 y sin primaria el porcentaje es de 52.82%. Asimismo, el porcentaje de ocupación de vivienda sin drenaje, ni servicio sanitario es de 15.68%, sin energía eléctrica 17.92% y viviendas con algún nivel de hacimiento de 64.89%, así como el porcentaje de viviendas con piso de tierra es del 33.53%.

La población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos el porcentaje es de 87.59. Consecuentemente el índice de marginación es de 1.13580 encontrándose como uno de los municipios con muy alto grado de marginación. Bajo estos indicadores ocupa en el contexto estatal el 40% y en el contexto nacional se encuentra en el lugar número 339.

En ese contexto, con fecha 4 de noviembre de 2007 tuvo lugar en Juan del Grijalva, Municipio de Ostuacan, Chiapas, un deslizamiento de tierra como consecuencia de los frentes fríos dos y cuatro que ocasionaron torrenciales lluvias, inundaciones en Chiapas así como Tabasco, destruyendo casas de diferentes comunidades de la zona norte y centro de Chiapas; además, un deslizamiento de tierra proveniente de un cerro que cayó sobre el Río Grijalva, el cual provocó una ola de 50 metros de altura que arrasó por completo al poblado.

San Juan del Grijalva según los registros era una pequeña comunidad de 416 habitantes que vivían en unas 60 casas y estaba localizada a las orillas del Río Grijalva, justo en medio de las presas de Malpaso y Peñitas, a 35 kilómetros de la ciudad de Villahermosa, Tabasco.

El elevado cerro que custodiaba a San Juan del Grijalva comenzó a desgajarse y en unos minutos se había venido abajo sepultando buena parte de las casas y cientos de toneladas de roca, árboles, tierra y lodo eran depositadas en el Río, en el sitio conocido como Curva de La Cueva.

Una vez que el cerro se encontraba desgajado llevó río adentro toda clase de desechos y originó un "tapón" en el crecido afluente que a su vez provocó gigantescas olas de 20 y 30 metros de altura jamás vistas por los habitantes. Pero la tragedia aún no terminaba, cerca de la medianoche el río se tornó más furioso y las olas crecieron cada vez más hasta que una de ellas se elevó, según los pobladores, hasta una altura de 50 metros y en su caída arrasó con lo que quedaba del pueblo. No dejó nada. Sepultó por completo a San Juan del Grijalva.

Como consecuencia de lo anterior, el gobernador del Estado de Chiapas emite la Declaratoria de Emergencia publicada en el Periódico Oficial del Estado número 061 de fecha 16 de noviembre de 2007, donde se considera que el Ejido de Juan del Grijalva no se reconstruiría en el mismo lugar, sino que esta población sería ubicada en una "Ciudad Rural Sustentable" construida en la misma Cabecera Municipal de Ostuacan, Chiapas.

Ante esta situación, se reubica a toda la población localizada en zonas de peligro o en zonas de alto riesgo. Para ello, se conjuga una estrategia de política pública de los gobiernos federal y estatal para promover el desarrollo regional y combate al binomio dispersión-marginación, instituyéndose el Programa de Ciudades Rurales Sustentables, retomando el proyecto establecido en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, donde se señala que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar sus capacidades y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.

Con la finalidad de coadyuvar con los gobiernos federal, estatal y municipal se considera atender las solicitudes recibidas en el Ayuntamiento de Ostuacan por las diversas comunidades que se consideran afectadas y aquellas que se encuentran en altos grados de dispersión y marginación; por ello, el Cuerpo Edificio aprueba por unanimidad de votos la constitución del nuevo centro de Población que se denominaría "Nuevo Juan del Grijalva."

La aplicación de esta política pública, es ser, en su esencia "el antídoto contra la dispersión de localidades con un enfoque territorial, para enfrentar el reto del binomio dispersión-marginación, teniendo como metas la disminución de marginación, dispersión poblacional a través de un plan integral de desarrollo en las Ciudades Rurales Sustentables, con oportunidades económicas y sociales, mejorando la calidad de vida de las personas a través de estrategias de inclusión social, equidad e igualdad de oportunidades y fortalecimiento de capacidades sociales y humanas.

Uno de los principales objetivos planteados era atender la problemática de la alta dispersión poblacional que dificultaba otorgar servicios básicos a la población marginada.

Para ello, se diseñó una estrategia territorial donde se fijaron metas y se establecieron los instrumentos del Programa contra la dispersión de localidades para enfrentar el reto del binomio dispersión-marginación. En consecuencia, se buscaba disminuir las condiciones de pobreza y exclusión social, fortaleciendo el impacto del gasto público.

Para alcanzar los objetivos de esta Política Pública, resulta indispensable la planeación de las Ciudades Rurales desde una perspectiva social, urbanística, cultural y económica, ampliando la cobertura de servicios públicos de calidad, así como las oportunidades económicas.

De acuerdo con lo anterior, en mayo de 2008 el Ejecutivo estatal envía al Congreso del estado de Chiapas, una iniciativa de decreto que crea al Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, con la finalidad de contar con un órgano de gobierno encargado de realizar las acciones que permitan la constitución y planeación de las Ciudades Rurales Sustentables.

En el decreto de creación, el Instituto estaba sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda; sin embargo, el 7 de Agosto del 2008 el Ejecutivo estatal, nuevamente envía al Congreso del Estado otra iniciativa de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones al decreto que creaba al Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, a fin de sectorizarla a la Secretaría de Infraestructura de acuerdo a las exigencias sociales y a la premura de sus actividades, haciendo necesario redistribuir sus atribuciones para dar cumplimiento de su objeto.

El 30 de diciembre de 2008 los diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Estado de Chiapas aprueban la iniciativa de Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas, dando vida jurídica a dichas Ciudades Rurales Sustentables, como un programa de política pública tendiente a disminuir la dispersión poblacional e incrementar la generación de empleos, desarrollar las capacidades individuales y colectivas, elevar la productividad del campo, generar modelos de planeación territorial, ambiental y socialmente sustentables con participación ciudadana y generar así un modelo de administración pública que permitiera optimizar el gasto y acercar el Gobierno a la sociedad.

Con la Ley se pretendía asimismo dar las bases para fomentar, planear y regular el ordenamiento territorial, así como conservar, mejorar y desarrollar las Ciudades Rurales Sustentables.

Finalmente el 10 de febrero de 2009 se crea el Instituto de Población y Ciudades Rurales mediante la fusión de dos organismos: Instituto de Ciudades Rurales y el Consejo Estatal de Población, modificando la Ley Orgánica de la Administración Pública con la finalidad de atender de manera prioritaria la construcción de las Ciudades Rurales y la contratación de su obra pública relacionada con su ejecución.

La Ciudad Rural desde una perspectiva social, urbanística, cultural y económica tiende a fortalecer los servicios e infraestructura en los centros estratégicos para beneficio de las localidades comprendidas en el radio de acción; coordinar y articular las acciones de los tres órdenes de gobierno y focalizar la inversión en infraestructura y servicios con una orientación estratégica; incorporar la participación de la iniciativa privada, academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y la ciudadanía; desarrollar un programa de construcción y mejoramiento de la vivienda acorde a las características regionales; mejorar la imagen urbana de las localidades; desarrollar una “canasta básica” de incentivos que motiven a los habitantes de las comunidades cercanas a vivir en la ciudad rural. Y, finalmente, realizar acciones integrales en materia de educación, salud y nutrición.

CONCLUSIÓN

El proyecto de las Ciudades Rurales Sustentables se sustenta en la idea de que podría contribuir a aglutinar a las poblaciones que habitan las pequeñas comunidades aledañas y, por esta vía, reducir la marginación. Esta ciudad tendría una zona de uso habitacional, un paquete de servicios e infraestructura básica, además de centros acuícolas y un área de vocación agropecuaria. Se prevé la construcción en los próximos cinco años un total de 27 ciudades rurales.

Para lograr la Construcción de la Primer Ciudad Rural, se retomaron los principios que regirán estableciéndose: sustentabilidad ambiental, equidad de género, participación social, reconocimiento de la diversidad, fortalecimiento institucional; mediante: crear un subsistema de ciudades en zonas rurales estratégicas para adecuar la distribución territorial de la población a las potencialidades de desarrollo regional; concentrar a localidades dispersas que habitan en zonas de riesgo para hacer posible la dotación de servicios básicos; tanto como generar proyectos productivos.

Una de las consideraciones más importantes es que dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, existe el apartado correspondiente al Desarrollo Humano Sustentable donde se señala que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar sus capacidades y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.”

Con el desarrollo de las Ciudades Rurales Sustentables, se pretende incidir en el desarrollo regional y ordenamiento territorial para enfrentar los problemas de marginación, pobreza, dispersión poblacional y atender a la población afectada por los fenómenos climáticos, desarrollando centros poblacionales con servicios de calidad, equipamiento, oportunidades económicas, de desarrollo social y humano.

Sin embargo, la planeación entre los diversos actores que hicieron posible consolidar la primer Ciudad, es factor importante para lograr avanzar y antes de terminar con este periodo de Gobierno se logre la construcción de las 27 ciudades que en un principio se focalizaron. Este no es un logro único, sino un esfuerzo compartido. Solo nos queda esperar si en unos 5 ó 10 años esta política en realidad fue o no lo mejor para el combate

al binomio dispersión-marginación, porque los intentos por consolidar a la población no ha sido una tarea fácil.

REFERENCIAS CONSULTADAS.

1. Mandujano, I. http://www.bibliotecas.tv/zapata/zapatistas/cal_y_mayor.htm.
2. www.biografiasyvidas.com/biografia/z/zapata.htm
3. www.reformas.20m.com
4. **Rafael Cal y Mayor Gurría (1892-1942)** Militar y político. Nació en Cintalapa el 16 de junio. Se pronunció en contra de la dictadura de Porfirio Díaz. Integró la comisión zapatista para asistir a la Convención de Aguascalientes, en defensa del Plan de Ayala. En Chiapas, combatió a los mapachistas, felicistas y carrancistas. Bajo la bandera del cardenismo se opuso al gobierno de Victórico Grajales. <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/chiapas/hist.htm>
5. Cónsul de Estados Unidos, T. Bowman, Frontera, Tabasco, al secretario de Estado, abril 10, 1919, NA / RG 59. Microcopia 274 / 818.00 / 22643.
6. James Cowan al cónsul de Estados Unidos, Tampico, septiembre 28, 1921, NA/RG 84 / Correspondence US Consulate Tampico, 1921 / Part 14 / Class 702 to 811. Mi agradecimiento a Marcial Ocasio que encontró y copió este documento.
7. Anuario estadístico, 1911, p. 52
8. Oficina General de Ejidos. Copia del inventario general formado por la Oficina general de ejidos", AHCH. Sección de Fomento 1908, vol. III, exp. 12.
9. Departament of Pichucalco, Chiapas, México", por Albert Brickwood, October 7, 1910, NA / RG 84 / Tapachula, Miscellaneous Reports / V. 159 C8.6.
10. MEYER, 1973, pp. 396-408.
11. <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetitas/497/gabrielyperez.html>
12. Los censos de 1895, 1900, 1910 y 1921 fueron de hecho o de facto; se captó a la población en el lugar que se encontraba, independientemente de que éste fuera su sitio de residencia o no, debido a esto, la población se clasificó en presente, ausente y de paso. Para efectos de comparabilidad con el resto de los censos, se consideró como población residente, a la presente y ausente; los censos realizados de 1930 al 2000 fueron de derecho o de jure, en éstos se captó a la población en su lugar de residencia. Cabe aclarar que los primeros censos no se consideraron "generales", sólo hasta 1950 cuando se empezó a captar también información de vivienda.
13. *Municipios con mayor y menor porcentaje de población residente en localidades de 2 500 y más habitantes, 1990 y 2000.*

14. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil_chiapas-2.pdf
15. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoB.pdf>
16. Coordinación de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Chiapas
17. Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012. Eje 2.- Versión Electrónica. <http://www.chiapas.gob.mx/media/plan/EJE2.pdf>
18. www.la-verdad.com.mx/principal/index2.php?option...1
19. www.mexiconews.com.mx/editoriales/39597.html
20. <http://www.chiapas.gob.mx/media/plan/EJE2.pdf>
21. www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/.../Decretos/CHIADEC82.pdf
22. www.congresochiapas.gob.mx/.../index.php
23. Exposición de Motivos de la Ley de Ciudades Rurales Sustentables.- Versión electrónica. www.congresochiapas.gob.mx
24. [ww.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

ⁱ Los censos de 1895, 1900, 1910 y 1921 fueron de hecho o de facto; se captó a la población en el lugar que se encontraba, independientemente de que éste fuera su sitio de residencia o no, debido a esto, la población se clasificó en presente, ausente y de paso. Para efectos de comparabilidad con el resto de los censos, se consideró como población residente, a la presente y ausente; los censos realizados de 1930 al 2000 fueron de derecho o de jure, en éstos se captó a la población en su lugar de residencia. Cabe aclarar que los primeros censos no se consideraron "generales", sólo hasta 1950 cuando se empezó a captar también información de vivienda.

ⁱⁱ El movimiento armado Mapachista se basó en un ejército de civiles conservadores organizado por las élites dominantes de Chiapas, México, para repeler por el avance de las fuerzas Carrancistas durante las Revolución Mexicana (1910-1920). Por medio del Acta de Canguí (1914), el movimiento Mapachista se constituye como grupo opositor a las fuerzas de ocupación del General Carrancista Jesús Agustín Castro. Tiburcio Fernández Ruíz era el líder del movimiento.

El movimiento Mapachista era parte del Villismo, presentando permanente resistencia al Carrancismo entre 1914 y 1920. Al igual que hizo con las demás ramificaciones villistas y zapatistas del resto del país luego de los asesinatos de Villa y Zapata, Álvaro Obregón adopta al movimiento luego del asesinato de Pancho Villa. Es hasta 1920, y sólo gracias al ascenso presidencial del Gral. Álvaro Obregón, que se firma la paz entre los Mapachistas y el gobierno federal, ratificando -con modificaciones sustantivas- el pacto de 1824 entre el estado de Chiapas y la Federación.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Benjamín Chacón a la ponencia CRVIII-12-10 **“San Juan del Grijalva de Pueblo a Ciudad Rural Sustentable”** de la Lic. Olga Mabel López Pérez y el Mtro. Rubén Esaúd Ocampo.

Sobre esta ponencia observé que el contexto histórico de la entidad que nos ocupa, Chiapas, es muy interesante en cuanto a la distribución de la tierra y de la alta concentración de población indígena en la entidad en las épocas revolucionarias que, complementado por indicadores socioeconómicos actuales da cuenta – no es algo novedoso – de las altas condiciones de marginación y rezago social en que vive la población en el 79% de los municipios del estado.

También da cuenta de la alta dispersión poblacional lo que deriva en la insuficiencia o carencia, aún más grave, de servicios públicos básicos para la sana convivencia social y el desarrollo de las personas y de las familias. Esta situación viene muy a modo con el tema predominante de la ponencia.

El municipio de Ostucán no escapa a la realidad descrita por tales indicadores, es un municipio con muy alto grado de marginación.

Adicionalmente, viene la tragedia. Diversos fenómenos atmosféricos trajeron lluvias torrenciales a la región que a su vez provocaron deslaves y el desbordamiento del río Grijalva provocando así que barriera a la pequeña localidad llamada San Juan del Grijalva. Todo desapareció.

Ante la contingencia, el Gobierno del Estado consideró pertinente que la localidad ya no fuera levantada en el lugar de donde fue barrida por la naturaleza¹, zona de alto riesgo, sino que se ubicaría en zonas altas y fuera de peligro.

Es entonces que se genera toda una estrategia de política pública de los Gobiernos Federal y Estatal con la finalidad de promover el desarrollo regional y reducir los efectos

¹ Más bien los efectos desastrosos de la naturaleza que se provocan por el cambio climático ante la irresponsabilidad de nuestras generaciones por cuidar nuestro hábitat, este ya sería otro tema, sin embargo, no podemos soslayarlo en nuestra vida cotidiana.

del binomio dispersión-marginación, surge así el Programa de Ciudades Rurales Sustentables.

En primera instancia parece ya un logro que dos gobiernos de signo político diferente converjan en aras del interés general, recordemos que la política a final de cuentas es la gestión del bien común, busca mediante el acuerdo y el diálogo generar las condiciones propicias para el desarrollo pleno de las personas, sus familias y sus comunidades. Esta actitud debe ser en México ya la regla y no la excepción en el actuar de nuestros gobernantes y políticos, del color que sean.

Como segundo punto, el Programa en comento y la posterior creación del Instituto de Ciudades Rurales Sustentables para darle soporte son buenas iniciativas, es un ejemplo más de que sin adecuada planeación urbana y ordenamiento territorial –como desde hace décadas han crecido nuestras ciudades y localidades en todo el país – seguirán ocurriendo desastres lamentables –véase caso Monterrey ante el paso del Huracán Alex- y seguirán dándose pérdidas económicas y humanas.

La ponencia ofrece una revisión rápida de los principios de la política pública emprendida, tales como ordenamiento territorial, abatimiento de la marginación, inclusión social, oportunidades económicas, servicios públicos de buena calidad, sustentabilidad ambiental, superación de la pobreza y el fortalecimiento de las capacidades humanas, entre otros. Lo interesante es saber cómo se está llevando esto a cabo y conocer los impactos que en la realidad está teniendo esta política en la vida de las personas que ya fueron reubicadas al nuevo centro poblacional denominado “Nuevo San Juan del Grijalva”.

Para finalizar, Nuevo San Juan del Grijalva constituye un estudio de caso magnífico sobre las políticas de reordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental, como tal debe tomarse. Habrá que observar de cerca cómo evoluciona el proyecto y cómo las personas han visto impactadas sus vidas. Es un buen ejemplo de lo que no debemos seguir haciendo – ubicar asentamientos humanos en zonas de alto riesgo ante desastres naturales – y de lo que sí debemos hacer en todo el país y a cargo de los tres niveles de gobierno: políticas públicas efectivas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, cosa que no se ha estado haciendo, a mi juicio.

Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México

Por Laura Valencia Escamilla¹

Resumen

En el documento se afirma que la formación de las instituciones legislativas en México obedeció a un proceso de formación no de un estado nación sino del dominio de grupos que se disputaban el poder por lo que esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y en particular del poder legislativo marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el presidente de la república. Tuvo que pasar la mayor parte del siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido e instituciones como el poder legislativo surgieran de un letargo que le ha impedido desempeñar el papel de legislador, de representante de la nación de vigilante y contrapeso del Ejecutivo. La ponencia divide el análisis histórico del poder legislativo en tres grandes momentos: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobierno unitarios y con ello la marginalidad legislativa y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituye el equilibrio de poderes y con ello el proceso de reinstitucionalización del congreso mexicano.

¹ Profesora investigadora del departamento de política y cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, lvael@yahoo.com

Introducción

Las instituciones surgen de la “intención” de diversos individuos para imponer su voluntad sobre la de los demás, esperando tener la capacidad suficiente para manipular la estructura política y crear una institución que puede percibirse benéfica para el conjunto de los miembros de la estructura (Peters, 2003).

Desde este punto de vista, la o las intenciones de los diversos grupos o individuos para conformar una institución basta para crearla, madurarla o consolidarla. Este proceso es propio del congreso norteamericano cuyos padres fundadores prevalecieron a lo largo del desarrollo histórico del poder legislativo en Estados Unidos. México ha tenido un proceso diferente, podría decirse que hasta inverso, se sientan las bases de la formación de las instituciones, sin embargo se carece del suficiente dominio de parte de los fundadores para llegar a un acuerdo común. Esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y con ello del poder legislativo marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el presidente de la república. Tuvo que pasar la mayor parte del siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido e instituciones como el poder legislativo surgieran de un letargo que le ha impedido desempeñar el papel de legislador, de representante de la nación de vigilante y contrapeso del Ejecutivo.

De ahí que la ponencia divide el análisis histórico del poder legislativo en tres grandes momentos: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobierno unitarios y con ello la marginalidad legislativa y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituye el equilibrio de poderes y con ello el proceso de reinstitucionalización del congreso mexicano.

Del México independiente a la lucha por la conformación del diseño constitucional

El primer legislativo independiente se instaló el 24 de febrero de 1822 con el mandato de construir un imperio bajo el régimen de división de poderes encabezado por Agustín de Iturbide, quien enfrenta al Congreso naciente y en unos cuantos meses, el 31 de octubre de 1822 el congreso es disuelto por el emperador y sustituido por una junta nacional instituyente, situación que provocó varios levantamientos que tuvieron como fin la restitución del congreso en noviembre de 1823, mismo que meses más tarde se erigiría en Congreso constituyente cuyo reto era la edificación de la nueva nación de donde emanaría la constitución federal de 1824 como la primera carta magna del México independiente. En ella se establecía la bicameralidad del congreso, la representación censitaria y el reconocimiento de las soberanías estatales dentro del marco federal a la creación de las legislaturas locales.

El diseño constitucional de la época supuso diversas turbulencias y enfrentamientos entre federalistas que defendían la nueva constitución y centralistas que la rechazaban. La inestabilidad política tuvo eco en los cuarteles militares que en esa época crecieron descontroladamente sin un arraigo institucional, ni compromiso ideológico ya que "...se buscaba la protección de los hombres fuertes, no del Estado..." (Rossell, p. 163).

Dentro de esta lógica en 1835, los centristas encabezados por Santa Ana toman el poder y transforman la forma de gobierno en la constitución de 1836, de la que emana la constitución de las llamadas "siete leyes". En dicha constitución se establece la religión católica como oficial, al tiempo que se constituye un sistema censitario para con los ciudadanos (se debía demostrar una renta anual de 100 pesos y saber leer y escribir). A pesar de que el poder seguía dividido se instituyó un poder que estaba por encima de los tres anteriores: El supremo poder conservador. Órgano colegiado compuesto por cinco miembros con un periodo de renovación cada cinco años. Entre sus atribuciones se encontraba la nulidad de las leyes o decretos en caso de considerarlos contradictorios a la constitución, lo mismo los actos del Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, ambos poderes sometidos al escrutinio del Supremo Poder Conservador, quien lo mismo declaraba la incapacidad del presidente de la república, así como la suspensión de la Suprema Corte de Justicia o de las sesiones del Congreso.

Las inconformidades de los detractores de la constitución centrista ocasionaron una vez más un nuevo enfrentamiento, donde los vencedores toman el gobierno encabezado por Anastasio Bustamante quien designa una junta nacional legislativa cuya tarea era la elaboración de un nuevo proyecto constitucional de donde emanan las llamadas Bases para la Organización política de la República Mexicana. En dicho estatuto el senado adquiere un carácter clasista al integrarse por individuos designados por los diputados, el presidente de la república o la suprema corte de justicia. Poco tiempo después de entrar en vigor las bases son desconocidas por los detractores del grupo de Bustamante y de nueva cuenta, mediante el Plan de la Ciudadela en 1846 se reúne un nuevo congreso constituyente que restaura la constitución de 1824. Unos años después, al triunfo de la revolución de Ayutla y del gobierno de Comonfort se integra un congreso constituyente en 1856 con el fin de integrar el ideario propuesto en el Plan de Ayutla y constituir al fin una república durable y estable. Así el 5 de febrero de 1857 se promulga la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos bajo un régimen republicano, federal, laico y unicameral y sufragio universal masculino.

De la carta magna de ese año sobresale la desaparición del senado a petición del grupo liberal (impulsores del sistema federal) por suponerlo un obstáculo a las reformas liberales.² Un dato que resulta interesante es que por primera vez se incluye un capítulo especializado en las garantías individuales, como derechos del hombre superiores a la autoridad. En el documento se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo cuya voluntad es la constitución de una república, representativa, democrática y federal (a pesar de la eliminación del senado). La promulgación de dicha constitución supuso el recrudecimiento de la pugna entre los distintos grupos que se disputaban el poder.

En 1856 había por lo menos cinco grupos identificados en torno al congreso constituyente: pactistas, confederados, centristas, lusnaturalistas, y federalistas. La razón del conflicto era el control del territorio en términos fiscales y el orden y la defensa de la república. Estas posturas produjeron un nivel de tensión tal que nuevamente se disuelve el congreso y se desconoce a la constitución el mismo año de su promulgación (1857), luego de una cruenta lucha entre liberales y conservadores, el congreso logra

² El liberalismo de la época tenía como credo común la idea de que los mecanismos constitucionales eran fundamentales para el control del Ejecutivo de parte del poder legislativo y este a su vez sería controlado por las cortes jurisdiccionales encargadas del control de la constitucionalidad, autonomía del gobierno local frente al central y un poder judicial independiente del poder político (Luna Argudín, 2006).

restablecerse en 1961. Sin embargo, la restauración fue breve dado que aunado a los conflictos internos, la intervención francesa de 1863 impidió la instalación del Congreso por tres años (1864-1867), tiempo en el que se constituyeron dos autoridades paralelas: la del Imperio de Maximiliano y la de Juárez en diversos estados de la república. No fue sino hasta que en 1867 Juárez consolida su triunfo y restaura el orden constitucional con el que se instala el cuarto y el quinto congreso constitucional cuya duración fue de apenas cuatro años. En 1871 estalla un nuevo conflicto motivado por la elección presidencial de donde Juárez es reelecto. Al año siguiente Juárez muere y en 1873 se celebran nuevas elecciones encabezadas por Lerdo de Tejada quien integraría el séptimo congreso constituyente así como la restauración del Senado de la República en 1874.

De 1867 a 1878 México vivió bajo un clima de ingobernabilidad producto de la lucha entre los grupos federalistas presidencialistas quienes defendían la restauración del sistema bicameral y los grupos asambleístas confederalistas que defendían el sistema unicameral. Nuevamente al triunfo del grupo federalista el senado es restaurado, sin embargo no existió una idea clara sobre la función de este. Al principio se pensó en una cámara que moderara los conflictos entre el presidente y el congreso, luego se planteó la idea de que el senado fungiera como la cámara que controlaría al ejecutivo y con ello evitar la instauración de una nueva dictadura, y por último se discutió la posibilidad de que la cámara alta se encargara de moderar los conflictos entre la federación y los estados. Al final el senado se convirtió en una cámara colegisladora, al darle el mismo peso de la cámara baja en relación al proceso legislativo, de ahí surge la postura simétrica del bicameralismo mexicano. Al mismo tiempo, el senado adquiere atribuciones que estarían llamadas a contrarrestar los problemas de ingobernabilidad restableciendo el orden constitucional en algunos estados, atemperando los conflictos entre poderes así como los problemas generados por el pacto federal con los estados.

La sucesión presidencial de Juárez a Lerdo de Tejada traería consigo la agitación política de un grupo opositor a la reelección, dado que para ese grupo, se trataba del triunfo de los "candidatos oficiales" y la violación a la soberanía de los estados. Dicha revuelta fue encabezada por Porfirio Díaz quien al levantarse en armas con el llamado Plan de Tuxtepec logra el triunfo sobreponiéndose al gobierno lerdista, de dicha revuelta resulta proclamado Porfirio Díaz, presidente de la República en 1876. El nuevo gobierno revolucionario se enfrentaría desde sus inicios no solo a los quebrantos que supondría un

congreso opositor, sino a las múltiples rebeliones de los estados. Ambas situaciones dieron la pauta para que el gobierno encabezado por Díaz inicialmente y Manuel González poco tiempo después (de 1880 a 1884) establecieran las bases del nuevo orden constitucional a través de un congreso mayoritariamente porfirista y un senado que representaba a los estados y funcionaba como un medio institucional para pacificar los conflictos internos de las entidades y entre estas y la federación.

La reaparición del senado como mediador de los conflictos estatales le dio las herramientas al gobierno de Díaz para pactar con las élites locales así como la capacidad de influir en el senado para “auxiliar”³ a los estados en caso de sublevación, interviniendo y restaurando la gobernabilidad en aquellos estados en conflicto. Esta situación de apaciguamiento duraría casi una década en la que prevalecería la hegemonía federal así como la centralización económica a través del control del sector minero, agrícola y de comercio, esto fue posible gracias a las facultades recientemente adquiridas por el Congreso nacional antes atribuidas a los estados. (Luna Argudín, 2006) De esta forma se puede decir que la intención porfirista fue fundamentalmente la centralización del poder mediante: la formación de un mercado nacional unificado así como la reorganización del sistema hacendario local,⁴ al otorgarle facultades extraordinarias al Ejecutivo para controlar no solo la economía nacional, sino que al mismo tiempo se fundaron prácticas informales de parte del presidente de la república quien designaba candidatos al tiempo que calificaba las elecciones.⁵

A pesar de que el Senado fue restaurado con la idea de representar a los estados, la facultad exclusiva de prestar “auxilio federal” a los estados otorgada al Ejecutivo debilitó la postura de la cámara alta respecto a la solución de conflictos en las entidades, al mismo tiempo que el jefe del Ejecutivo iba aumentando su injerencia en el poder judicial dado que tenía la facultad de designar candidatos magistrados a la Suprema Corte, facultad antes atribuida al Congreso en el constituyente de 1857.

³ En 1878 el congreso aprueba una facultad exclusiva del Poder ejecutivo para prestar “auxilio federal” a los gobiernos estatales que así lo soliciten a fin de dirimir conflictos internos. (Luna Argudín, 2006)

⁴ Tal fue el caso de la supresión de: las aduanas locales, los impuestos de timbre local o la supresión de gravámenes comerciales.

⁵ Se debe recordar que los grupos políticos de la época no formaban parte de un sistema de partidos, se trataba de grupos, facciones o individuos aislados que se sostenían en credos ideológicos como el liberalismo, el federalismo o el iusnaturalismo, alrededor del cual se organizaban clubes de ciudadanos que emitían una plataforma electoral publicada en la prensa y proponían a un candidato que la suscribía, por tanto, la lucha no era entre partidos organizados, sino entre grupos alrededor de un liderazgo.

Todos estos elementos además de la reelección ilimitada, dieron al caudillo la posibilidad de perpetuarse y centralizar la dirección de un país que prácticamente se encontraba paralizado y dividido por las luchas internas durante casi todo el siglo XIX. Durante la prolongada presidencia del caudillo, (poco más de treinta años), la actividad parlamentaria fue casi nula. El ejecutivo era la fuente de toda legislación, no obstante el legislativo se ocupaba de los conflictos locales, las prórrogas de franquicias, la ampliación del presupuesto y la comparecencia de los secretarios ante la cámara. Una vez entrado el nuevo siglo, el preámbulo de la revolución se gesta durante la década de 1900 en donde el congreso es utilizado como un espacio de confrontación política entre la revolución y el porfiriato.

La formación del estado nación y la inestabilidad posrevolucionaria

Producto del movimiento revolucionario, la constitución de 1917 (vigente a la fecha) estableció que México sería una República, representativa, democrática y federal, basada en la división de poderes, un ejecutivo unipersonal, un legislativo bicameral y un poder judicial autónomo. Pese al ideario constitucional, la mayor parte del siglo XX se caracteriza por la deformación de los preceptos constitucionales, dado que el sistema se convirtió en una república, monopartidista, autoritaria, centralizada, cuya división de poderes siempre estuvo en entredicho por la omnipresencia del ejecutivo frente a un legislativo y un poder judicial dependientes de la figura presidencial. Esta situación es motivada fundamentalmente por la estabilidad política, ausente durante el siglo XIX y posterior a la revolución, los grupos y camarillas no se conformaron en torno a un proyecto de nación, este se fue gestando en la medida en la que los grupos se fueron adhiriendo y se crearon las bases institucionales para dicho fin; el resultado: la centralidad del poder en manos del presidente en turno otorgado por la constitución y la conformación de un partido casi único controlado por el presidente y amplias mayorías en el congreso, sumado a la cláusula de no reelección como un elemento que favoreció el dominio presidencial en la carrera política de los representantes populares.

Se piensa que la constitución de 1917 es una constitución altamente presidencialista, sobre todo porque los constituyentes del '17 trataron de evitar la inestabilidad generada por la constitución de 1857 al otorgar demasiado poder al congreso. No obstante se puede argumentar que el talante presidencialista no deviene solo de las intenciones de los

constituyentes, ya Porfirio Díaz se había encargado de centralizar suficientemente el poder y lo único que los constitucionalistas rechazaban de la naturaleza autoritaria del porfirismo fue la reelección presidencial, de ahí que una de las banderas de la revolución fuera la no reelección presidencial (posteriormente trasladada al resto de los cargos de representación popular) además de las reformas sociales integradas por los distintos grupos sociales en lucha. (Weldon, 2002; Nacif, 1997).

El congreso surge como un actor importante durante la presidencia de Madero (1911-1913). De acuerdo con Weldon (2002) la centralización del poder presidencial no se daría sino hasta 1940 con el reforzamiento del sistema de partido casi único, hasta entonces el congreso tenía un papel más activo y muchas veces contrario a los designios del presidente en turno. Con Madero, el congreso no tenía una mayoría favorable. Existía un grupo de antimaderistas que se oponían a sus reformas de tinte social por considerarlas graduales: de ahí que el congreso a finales de 1912 iniciara la discusión referida a la reforma agraria y el reparto de tierras, postura a la que se oponía el presidente Madero.

No pasaría mucho tiempo antes de que Madero fuera derrocado y asesinado por un golpe militar encabezado por Huerta y en alguna medida por algunos miembros del senado (Weldon, 2002). A la toma de poder de Huerta, la cámara de diputados, contraria al golpe de estado, intentó enjuiciar al golpista quien antes de que ocurriera tal cosa, Huerta decide disolver al congreso para luego convocar a nuevas elecciones en octubre de 1913.⁶

Aún después de la constitución de 1917 y hasta 1935, el congreso desafiaba la autoridad presidencial al enfrentar a diversos grupos que formaban mayorías opositoras. Por ejemplo, Venustiano Carranza 1917-1920 no contó con mayorías confiables en el congreso razón por la cual solo el 35% de sus proyectos de ley fueron aprobados. El presidente de la Huerta (1920) solo logra la aprobación de menos del 14% de sus proyectos de ley. (ver anexo 2)

Por su parte, el presidente Obregón, 1920-1924 enfrentó una dura oposición encabezada por el partido liberal constitucionalista (PLC) quien se opuso al 80% de las iniciativas emanadas del presidente, de hecho el PLC intentó modificar la constitución para

⁶ Medida no contemplada por la constitución de 1917, por lo que ambas cámaras deciden autodisolverse.

conformar un sistema parlamentario, sin embargo esta iniciativa no tuvo eco dado que los grupos que apoyaban a Obregón (el partido laborista) se hicieron de las comisiones que evaluarían la iniciativa, quedando definitivamente pospuesta. (Weldon, 2002)

Esta situación devino en una constante oposición al presidente al grado de retener y modificar el presupuesto de 1921, en contrapartida, Obregón solicita “poderes extraordinarios de decreto” para evitar la discusión del Congreso, la controversia entre poderes se dio a tal nivel que el proyecto de presupuesto de 1924 nunca fue presentado a las cámaras.⁷

Parte de la ríspida relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de la época posrevolucionaria se debía a dos razones de acuerdo con Nacif (2001). Por un lado, la ausencia de partidos nacionales y con ello la formación de un sistema de partidos fuertes, de hecho la integración plural del congreso estaba conformada por cuatro partidos no unificados: el partido liberal constitucionalista (PLC); el Partido Nacional Cooperatista (PNC); el Partido Laborista Mexicano (PLM) y el Partido Nacional Agrarista (PNA). Dichos grupos carecían de unión en la medida en la que dependían del patronazgo presidencial en turno y que una vez que terminara la administración o se les retirara el favor, estos tendían a desaparecer o a perder influencia. Por otro lado, las instituciones electorales del constituyente de 1917 favorecieron las clientelas políticas locales dado que el sistema de mayoría relativa y circunscripciones uninominales, así como la posibilidad de postulación de ciudadanos sin partido, incentivó la proliferación de liderazgos y partidos locales. Ambos elementos dificultaron la formación de partidos nacionales unificados capaces de conformar proyectos comunes y con ello coaliciones duraderas y leales al gobierno.

Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928) a pesar de tener el apoyo del PLC, quien contaba con la primera minoría, cerca del 40% de los proyectos de ley del presidente fueron rechazados por los grupos opositores leales al general Obregón integrados en el PLM⁸ (no obstante que sus antecesores tenían una tasa de aprobación

⁷ Se debe recordar que hasta 1986 el congreso se reunía tan solo una vez al año (del primero de septiembre al 31 de diciembre) por lo que muchos años la función de legislar no fue una labor cotidiana, únicamente entraba en funciones para el análisis del informe presidencial y la aprobación del paquete hacendario y presupuestal (Arteaga Nava, 1994).

⁸ Una derrota legislativa de Calles fue la aprobación en 1928 de la reelección consecutiva del presidente de la república, de la que Obregón se valdría para asumir el poder en 1929, sin embargo, este fue asesinado y

de entre el 18 y el 23%), estas circunstancias llevaron a Calles a realizar una serie de modificaciones legales que iniciarían el proceso de centralización del poder en manos del ejecutivo, por ejemplo, en 1928 las municipalidades del Distrito Federal fueron abolidas y reemplazadas por delegaciones, cuyos integrantes eran designados por el gobernante del D.F. quien a su vez era designado directamente por el presidente de la República. Otra reforma fue la designación de los jueces de la suprema corte de justicia, ahora propuestos por el presidente y ratificados por el senado, al mismo tiempo centraliza el proceso de presupuesto en la presidencia, además de reducir el tamaño de la cámara de diputados (Weldon, 2002) (ver anexo 1).

Pero sin lugar a dudas una de las acciones que contribuirían al fortalecimiento del Ejecutivo sobre el legislativo fue la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, cuyo líder, el ex presidente Calles convirtió al PNR en instrumento efectivo para el control, por un lado, de los presidentes emergentes que sustituyeron a Obregón durante el sexenio de 1929 a 1935,⁹ y por el otro, el partido desde su primera participación en elecciones legislativas desde 1930 obtuvo amplias mayorías en ambas cámaras leales a la dirigencia del partido encabezada por Calles.

Para Nacif (2001:16) la formación del PNR sirvió únicamente "...como mecanismo para regular la lucha por la presidencia [...] para contener la efervescencia política y la formación de coaliciones que se conformaban con motivo de la sucesión presidencial", esto evitó que las lealtades se desplazaran hacia los contendientes por la presidencia.

El control del jefe máximo sobre los miembros del congreso favoreció la aceptación de reformas que contribuirían a la generación del sistema presidencial mexicano; la derogación de la reforma obregonista en torno a la reelección consecutiva por la original no reelección del constituyente del 17 y la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años,¹⁰ así como la no reelección aplicada al total de los cargos de representación popular en 1933. (Artículos 83, 84 y 85 de la constitución).

reemplazado por tres hombres que terminarían el sexenio del general: Emilio Portes Gil, Pascual Ortíz Rubio y Abelardo Rodríguez.

⁹ Para Weldon, (2002) los presidentes del llamado "maximato" fueron removidos y colocados debido al control que Calles ejercía no solo en los presidentes, sino sobre todo por el control que Calles había adquirido entre los miembros del congreso, valiéndose de métodos tales como la expulsión de los miembros del partido.

¹⁰ Con ello se pospone la elección política y se limita el poder presidencial saliente sobre los integrantes del congreso.

Dichas reformas abonarían a la centralidad del poder dado que no solo se evitaba la inestabilidad generada por la supremacía presidencial, sino que la reforma antirreleccionista constituyó la clave para ejercer mayor influencia y pleno control sobre las carreras políticas de los legisladores en la medida en la que se eliminaron a los partidos locales, se garantizó el triunfo de candidatos de parte del PNR (ya sea por fraude o mediante la autocalificación, donde la mayoría en el congreso conformaba el colegio electoral), además del uso de la expulsión del partido como método para disciplinar a los miembros del congreso (Weldon, 2002).

Uno de los resultados más inmediatos de la reforma fue la tasa de éxito legislativo, así como el traslado de la función legislativa en manos del presidente (ver anexo 2), de 1928 a 1934 la tasa de éxito legislativo favoreció al Ejecutivo con porcentajes que iban del 76 al 92% del total de iniciativas aprobadas, cifra que es aún más notable si se toma en cuenta la proporción de iniciativas originadas por el ejecutivo respecto al legislativo que en ese mismo periodo pasó del 60% al 86% del total, a pesar de que en esos años el PNR dominó la mayoría en el congreso, es decir, el proceso de subordinación de la dirigencia del partido a los designios de la presidencia estaba dando resultados (Nacif, 2001).

La formación del gobierno unificado

El PNR nació como una gran coalición que aglutinó a los diversos caciques locales, al mismo tiempo que fungió como el instrumento institucional de la formación del estado nación. La centralización con la que funcionaba el PNR era evidente, por lo que la tarea del general Cárdenas fue trasladar dicha centralización hacia el poder presidencial (Rossell, 2000). A pesar de que los partidos políticos durante la época resultaban ser efímeros por su adscripción al liderazgo de los distintos candidatos presidenciales, dos grupos sociales fueron permanentes y hasta influyentes en la política nacional: los obreros y los campesinos. Ambos emergentes de la lucha revolucionaria, continuaron su lucha de forma institucional en el congreso a través del PLM y el PNA, sin embargo, esta forma de organización no era funcional a los fines del presidencialismo dado que la frecuente negociación con las organizaciones partidista desgastaría el poder del presidente. De esta manera el periodo Cardenista se caracterizó por la corporativización de los diversos grupos sociales. Para el caso de los obreros se estableció la sindicalización obligatoria y la dependencia financiera del Estado, es decir, los sindicatos no vivían de las cuotas de

sus agremiados sino de las contribuciones anuales adjudicadas por el presupuesto gubernamental. La asociación del Estado con los campesinos se dio en torno al reparto de tierras mediante la organización corporativa de las asociaciones campesinas estableciendo un sistema de lealtades controladas desde la cúpula partidista del PNR, que con la filiación corporativa pasa a convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana, (PRM) situación que consolida la formación del partido hegemónico.

El surgimiento del partido hegemónico es importante dado que ofrece los mecanismos de control sobre el legislativo en la medida en la que por un lado, la cláusula de no reelección en conjunto con las listas cerradas de candidatos, generaron una disciplina vertical debido al manejo centralizado de las candidaturas en manos del presidente; y por otro lado, la autocalificación de parte de la mayoría en el congreso integrado en colegio electoral favoreció el control de los procesos electorales y eliminó la competitividad.

La dirección del partido en manos del presidente fue un aspecto inminente para la unificación del poder. Luego de la expulsión del país del jefe máximo Calles, después de los conflictos con el presidente Cárdenas, el control del partido y por tanto del congreso es trasladado al jefe del ejecutivo en la medida en la que el éxito legislativo del presidente Cárdenas llegó a niveles cercanos al 100% lo que dio inicio al periodo del hiperpresidencialismo (Molinar Horcasitas y Weldon, 2009), donde el presidente no solo controlaba las mayorías en las cámaras sino que la actividad legislativa literalmente se trasladó al Ejecutivo. Según Schettino (2007) el periodo cardenista se caracteriza por sentar las bases del presidencialismo, por la formación del partido corporativo con una base ideológica nacionalista y revolucionaria.

Así como el PNR estableció los mecanismos de integración de las distintas camarillas revolucionarias. La transformación del PNR en PRM (Partido de la Revolución Mexicana en 1938) significó el desplazamiento de las camarillas políticas por la sectorización del partido, afianzando a los grupos campesinos, obreros, empresarios¹¹, así como al ejército.¹² (Béjar Algazi, 2004). Esta tendencia se tradujo en la distribución de escaños

¹¹ La corporativización se extendió a los empresarios en la medida en la que estaban obligados a integrarse a cámaras industriales y de comercio.

¹² A pesar de que el ejército es inicialmente corporativizado al partido, no pasaría mucho tiempo antes de que el propio PRM decidiera descorporativizar al ejército, dándole al partido el afianzamiento del poder civil sobre el militar.

entre los miembros de los cuatro sectores a modo de ratificar la alianza con el régimen apoyando las políticas de expropiación del latifundio para efectos del reparto agrario,¹³ así como la nacionalización de los recursos naturales en los que se incluía la industria del petróleo, encabezadas por el jefe del ejecutivo. (Reforma de los artículos 27, 49 y 123, ver anexo 1).

Pese a que el gobierno de Cárdenas sienta las bases del partido hegemónico, la institucionalización del mismo se afianza poco tiempo después con la refundación del PRM en Partido de la Revolución Institucional (PRI) en 1946. El proceso de consolidación institucional, -que abarca las administraciones de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés-, implicaron el robustecimiento del poder civil sobre el ejército, al eliminar al sector militar del PRM en 1940; la intervención del estado en el proceso de desarrollo económico del país (a través de la industria y no del campo) y la reforma política (primera reforma después de la ley de 1918) que implicó la centralización del proceso electoral bajo el control del gobierno federal quien adquiriría las funciones de los gobiernos locales en términos de la confección del padrón electoral, la definición de los distritos, el cómputo de los votos y la designación de los funcionarios de casilla, así como el registro obligatorio de partidos nacionales, eliminando a los partidos estatales, bajo el control de la secretaría de gobernación sobre el registro legal de los partidos políticos (Puga, et. al. 1989:52-53).

Dichas reformas plantearon la necesidad de transformar al PRM de “partido de los trabajadores”, en un partido multclasista con una ambigua ideología. La transformación del partido tuvo dos efectos: restarle poder a la acción de los sectores subordinándolos a la directiva del partido; primero integrando la afiliación individual a la corporativa; y segundo, trasladando los mecanismos de selección de candidatos de las propuestas de los sectores a la burocracia partidista, integrada por los comités distritales, municipales y estatales. La segunda tendencia de transformación se dio con el desplazamiento de las organizaciones obreras y campesinas respecto a los candidatos de elección popular así como de los cargos administrativos, beneficiando al sector popular conformado por civiles egresados de las universidades.

¹³ A pesar de que la reforma agraria fuera una de las banderas de la lucha revolucionaria, de 1916 a 1934 se repartieron en promedio poco más de 400 mil hectáreas. Durante la administración de Cárdenas se llegaron a repartir hasta cinco millones de hectáreas de 1935 a 1937 (Schettino, 2007)

El largo proceso de apertura política

Durante las próximas dos décadas posteriores a las reformas de 1946, las facultades legislativas adquiridas por los ejecutivos en turno, giraron en torno al crecimiento económico (mediante la protección de la empresa nacional) y la consolidación de la seguridad social (por ejemplo la creación del ISSSTE o la amplitud de atribuciones del IMSS más allá de la salud). El país se embarcaba en un proceso de modernización cuyo efecto inmediato fue el descontento social por la limitada acción política basada en el monopartidismo y en elecciones que irrelevantemente ratificaban la legitimidad del partido oficial. Tres son los eventos que Béjar Algazi (2004:22), señala como los responsables del inicio de la apertura del régimen hacia el largo proceso de formación de un sistema de partidos: el descontento político agravado por la huelga ferrocarrilera, precedida por múltiples conflictos sindicales; la negativa del Partido Acción Nacional a integrarse a la Cámara de Diputados debido a las irregularidades de los comicios de 1958; finalmente la crítica externa de parte del congreso norteamericano a la naturaleza autoritaria del régimen quien se oponía a la pluralidad y a la disidencia de sus instituciones.

Tales críticas dieron como resultado la propuesta de reforma electoral del ejecutivo destinada a fortalecer a las minorías en las legislaturas sin llegar a ser un sistema proporcional, dado que prevalecía la idea de homogeneidad social y predominio de la mayoría. Es por ello que la reforma de 1963 (que modifica los artículos 54 y 63 constitucionales) asignaba cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que lograra reunir por lo menos 2.5% de la votación nacional más un escaño extra por cada .5% hasta llegar a un máximo de 10%, con la limitante de que aquel partido que obtenga 20 puntos por mayoría relativa no tendría derecho a obtener asientos por este sistema (Béjar Algazi, 2004:24). Si bien es cierto que la reforma política abre la posibilidad de la participación de la oposición en el campo electoral y en especial, contribuyeron a la “pluralidad” de una de las cámaras. Este tipo de arreglos evitaron la competencia abierta al régimen quien buscaba amoldar las reglas al desempeño del propio sistema.

En el lapso de 1964 a 1978 Béjar Algazi (2004) ilustra el desempeño de la labor legislativa de la época, según la autora, el periodo se caracteriza por la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo en términos de producción legislativa, sobre todo en los sexenio de Luis Echeverría y López Portillo, cuyo promedio oscilaba alrededor del 75% del total de

iniciativas introducidas al congreso, mismas que eran aprobadas en su mayoría, sin discusión alguna.¹⁴

Otra característica del periodo fue el “menosprecio” por las propuestas originadas en la oposición, sobre todo del Partido Acción Nacional quien a lo largo del periodo mencionado fue quien presentó el mayor número de iniciativas, aún por encima del partido oficial, 52% en promedio, no obstante el éxito de las mismas era prácticamente nulo en contrapartida a las presentadas por el ejecutivo cuyo nivel de éxito fue cercano al 100 por ciento.

Se debe mencionar también que el desempeño legislativo se relacionó directamente con la actividad administrativa del ejecutivo, es decir, la mayoría de las iniciativas correspondían a cuestiones periódicas como el presupuesto o las finanzas del país, lo que se tradujo en el retraimiento del partido oficial de la práctica legislativa, pocas fueron las iniciativas propuestas, (24% en promedio), de las cuales solo una pequeña porción llegaron a ser dictaminadas y aprobadas. Es decir, ni el partido en el gobierno ejerció la función legislativa correspondiente, la cual se trasladó casi en su totalidad al Ejecutivo.

No obstante que la reforma de 1963 elevó el número de los integrantes de los partidos de oposición quienes pasaron de ocupar seis asientos en promedio a 35, esto no significó cambio alguno en la práctica parlamentaria y menos aún redituó a favor del equilibrio de poderes, por el contrario, Béjar Algazi (2004) documenta que parte de la lealtad o incluso de la subordinación a los designios del sistema de dos de los partidos de oposición (el partido popular socialista, PPS y el partido auténtico de la revolución mexicana, PARM) fue la adjudicación de curules aún sin haber obtenido el mínimo de votos nacionales requeridos para el reparto de los diputados de partido.¹⁵

Esta aparente “pluralidad” no solo sometió a los integrantes de la oposición sino que eliminó todo incentivo para que los miembros de los partidos opositores tomaran un papel

¹⁴ Fue en esa época cuando se modifica mucha de la práctica parlamentaria, por ejemplo, se dispensa la segunda lectura o se omite la discusión en tribuna. Otra práctica del Ejecutivo fue enviar un gran volumen de iniciativas casi al término del periodo ordinario, evitando con ello, el análisis o la discusión de las mismas. También es en ese periodo cuando se inicia la práctica de convocar a periodos extraordinarios, de parte del ejecutivo como una forma emergente de discutir la producción del ejecutivo.

¹⁵ La autora menciona que a pesar de que ninguno de los dos partidos llegaba a obtener el 1% de las votaciones nacionales, la secretaría de gobernación le asignaba a cada partido el número correspondiente al 5% para el PPS (diez escaños) y 2.5% para el PARM (cinco curules). En el caso del PAN, la asignación de 20 escaños se hizo independientemente de si el partido obtenía o no un mayor número de votos.

más activo en las labores parlamentarias. Por ejemplo, con excepción del Partido Acción Nacional, ni el PARM, ni el PPS, sobre todo el primero, se integraron al trabajo legislativo, según los datos de la época de 1964 a 1978 el PARM introdujo solo cuatro iniciativas, mientras que el PPS, un poco más productivo introdujo 30 proyectos de ley, la diferencia es abrumadora si se compara con los proyectos del partido más productivo, el partido acción nacional con 83 iniciativas. (ver anexo 3) El desinterés de parte de estos partidos no solo fue producto de la subordinación hacia el Ejecutivo, sino que el éxito era prácticamente nulo, si se toma en cuenta que la mayoría priísta no solo funcionaba como sancionador de los proyectos del ejecutivo, sino como una barrera al trabajo legislativo de la oposición, donde las iniciativas no solo eran rechazadas sino que ni siquiera eran dictaminadas en las comisiones, cuya integración en su mayoría estaba compuesta por los miembros del partido oficial.

La desinterés por el trabajo legislativo de la oposición no fue el único demérito del congreso, este también se tradujo en la incapacidad del mismo para ejercer su función de vigilante de la acción gubernamental. El costo de esta incapacidad fue una época de graves crisis económicas y excesivo endeudamiento, lo que provocó el desequilibrio de las finanzas públicas y el incremento de los índices de inflación, nunca antes padecidos.

Las fricciones económicas tuvieron que ser paleadas con soluciones políticas. El descontento social generado por la grave crisis inflacionaria fue recompensada primero con la reforma de 1977 y luego con la de 1986, en la primera se incorpora el principio de representación proporcional ampliando el número de diputados de partido a 100, se integra al Partido Comunista (PC) y al Partido Demócrata Mexicano (PDM, partido sinarquista) a la lucha electoral (Schettino, 2007). Al mismo tiempo, se habilita a la cámara de diputados como mecanismo supervisor de la actividad gubernamental (único revisor de la cuenta pública y de la aprobación del presupuesto de egresos), mientras que el senado adquiere el papel de fiscalizador de la política exterior del país. En el mismo sentido se faculta al congreso para formar comisiones especiales de investigación que vigilen el funcionamiento de empresas descentralizadas y de participación estatal, no obstante el avance en este rubro, la ley establecía que los resultados debían ser comunicados al ejecutivo quien a su vez determinaría las medidas administrativas y de responsabilidad correspondientes (Béjar Algazi, 2004:173). En el mismo paquete de reformas se faculta al congreso a expedir su propia ley para regular su estructura y

funcionamiento interno (ley inexistente hasta 1979). Finalmente, el paquete de reformas incorpora la figura de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal ante la carencia de un congreso propio.

Serán en las elecciones de 1981 cuando se ponga en práctica la reforma de 1977, donde el panorama político no sufre mayores descalabros, ya que se mantiene la mayoría priísta aunque con índices más reducidos (pasó de 83% de curules a 75% de asientos en la cámara de diputados donde surtiría efecto al reforma, no así en la de senadores donde aún no existía cabida para la oposición). Es decir se mantenían las mayorías necesarias para gobernar sin ninguna restricción. A pesar de esto, se debe mencionar que las críticas y el descontento social dieron la pauta para el inicio de la alternancia en algunas ciudades importantes del país a manos del Partido Acción Nacional.¹⁶ Al mismo tiempo, el régimen sufriría la ruptura de la elite gobernante con la salida de un destacado grupo de priístas vinculados al grupo de Echeverría por la disputa de la candidatura presidencial (disputas que no se habían presentado desde 1934)

La respuesta del gobierno a una probable crisis política fue el inicio de una época de “reformismo autoritario” que garantizara el control sobre las elecciones, (Lujambio, 1995) esto ocurrió en las subsecuentes reformas de 1991, 1993 y 1994, cuya función fue certificar los triunfos del partido oficial, por ejemplo, la reforma de 1986, abría la posibilidad de presentar candidaturas comunes, sin embargo, el aumento de diputados de representación proporcional a 200, le dio la posibilidad al partido en el gobierno a obtener asientos por esta fórmula, (se debe recordar que la ley de 1977, omitía al partido mayoritario de este beneficio). Este nuevo esquema de reparto denominado “cláusula de gobernabilidad”, sostenía que en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50% más uno) se le asignaría al partido de mayor número de votos curules de representación proporcional adicionales que sumaran la mayoría absoluta de escaños en la cámara. El cálculo del gobierno federal fue oportuno, dado que las elecciones de 1988, las más competidas de la historia del país, le dieron al partido del presidente el 52% de las curules de la cámara de diputados, es decir, por primera vez en mucho tiempo, perdía

¹⁶ Desde 1986 el PAN gobernaba tres importantes ciudades: Ensenada, Ciudad Juárez y León, no pasaría mucho tiempo antes de que este partido gobernara los estados de dichos municipios: Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

la mayoría calificada y conserva la mayoría absoluta, gracias a la reforma implementada por Miguel de la Madrid.¹⁷

Pluralidad política y cambio institucional del congreso mexicano

Desde 1988 el sistema político mexicano empezó a padecer los estragos de la desconfianza electoral y las transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder. Los resultados electorales ese año mostraron que el sistema político, hasta entonces fundado en un partido casi único, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. Se abrió así un periodo en donde la competencia electoral sería un elemento primordial en la lucha por el poder.

Este proceso de cambio, a veces gradual, a veces súbito, se prolongó a los años 90. Durante este tiempo disminuyó la capacidad de iniciativa e intervención política del Estado y de la autoridad presidencial, gracias al diseño y establecimiento de estructuras electorales en proceso de formación. Por lo que la histórica hegemonía del Partido Revolucionario Institucional empezaba a desmantelarse, por el nivel de competencia que iba adquiriendo el sistema de partidos, así como por el fortalecimiento de la organización autónoma entre amplios grupos sociales. La pluralidad social propició la diversidad política y una vitalidad sin precedentes de la participación electoral y de la competencia por el voto.

Durante la década de 1990 se llevaron a cabo importantes reformas electorales. Podemos afirmar que durante ese periodo, las primeras cuatro reformas formaron parte del diseño electoral como el proceso de transformación por el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad (Goodin, 2003)¹⁸ dado que las instituciones dan soluciones a controversias que se resuelven en los espacios de la política. Es así como las primeras reformas (1989, 1993, 1994 y 1996), fueron implementadas para hacer de los procesos

¹⁷ Pese a la “apertura” política iniciada en 1963 los grupos opositores, nunca había tenido acceso real a la representación, en 1963 apenas ocuparon el 4.7% de los asientos en la cámara baja, la reforma electoral de 1977-1978, incrementó las curules obtenidas por la oposición a 17% y arriba del 25% en promedio de 1979 a 1987. No será sino hasta 1988 cuando la oposición obtiene un histórico 48 por ciento (pese a la cláusula de gobernabilidad impuesta por la reforma de 1986). (Valencia, 2005).

¹⁸ Para Goodin (2003), el proceso de transformación institucional mediante el diseño se puede producir por diversas razones: por accidente, es decir, el cambio ocurre por contingencia o por puro azar; por evolución, se refiere a las transformaciones en las que ocurren cambios selectivos normalmente de naturaleza competitiva que determinan la supervivencia institucional, en lo referente a su durabilidad; finalmente las transformaciones suceden por intención, mediante una intervención deliberada, por parte de agentes dotados de mecanismos de decisión interna para determinar planes de acción.

electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político.

La reforma electoral de 1989, hace posible la creación de una autoridad electoral semiindependiente del gobierno,¹⁹ encargada de organizar las elecciones (se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral —IFE—), se emite la credencial para votar con fotografía, al tiempo que se prohíben las coaliciones electorales., Por su parte, la reforma de 1993 esclarece los términos financieros de la competencia electoral al crearse una normativa sobre financiamiento privado. La reforma de 1994 da un paso a la autonomía del Instituto respecto a la designación de los consejeros electorales que corre a cargo de la Cámara de Diputados. Este es el primer paso a la autonomía plena dado que la reforma de 1996 establece que el presidente del IFE deja de ser el Secretario de Gobernación (a su vez designado por el Presidente de la República). Ahora esta atribución pasaría a manos de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo se establece un nuevo sistema de medios de impugnación dado que el Tribunal Electoral, -órgano especializado que conoce de impugnaciones y valida los resultados electorales- pasa a formar parte del Poder Judicial, lo que extendió el control del Tribunal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto federales como regionales; Esta reforma abrieron paso a nuevas reglas de competencia y equidad entre los partidos: se incrementó el porcentaje del umbral electoral de 1.5% a 2%; se aumentó el monto del financiamiento público (en casi 600%), y con ello, mayor equidad en la distribución. Al tiempo que se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, se estableció un techo de sobre representación del 8%, mientras que en la Cámara de Senadores se inyectó mayor pluralismo a la asamblea mediante la elección adicional de senadores por el principio de representación proporcional, aumentando el número de senadores que pasó de 64 a 128. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

La introducción de los cambios institucionales mejoró el nivel de ganancia electoral de los partidos distintos al PRI (ver anexos 5 y 6). Mientras que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores no fue sino con la reforma de

¹⁹ La autoridad electoral hasta entonces es semiindependiente porque hasta 1995, el ciudadano presidente encargado de la dirección del Instituto es el mismo secretario de gobernación, totalmente dependiente del Ejecutivo, no es sino hasta 1996 cuando el presidente del IFE es designado por votación en la Cámara de Diputados. Como el IFE es un órgano colegiado, los consejeros que acompañan al consejero presidente son designados por la misma cámara baja pero desde 1994.

1996 cuando las condiciones de representación mejoraron para los partidos distintos al PRI. Por ejemplo, Acción Nacional de 1991 a 1997 incrementó alrededor de ocho y veinticuatro puntos porcentuales, su rango de representación en la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente. El PRD, durante ese mismo periodo pasó de ocupar el 8.2% de los asientos al 25% en la Cámara de Diputados y de 6.25% a 12.5% en la de Senadores. En cambio, el PRI disminuyó sus posiciones en 17 puntos porcentuales en la Cámara Baja y casi 38 puntos en la Cámara Alta. No obstante, la caída sistemática del Revolucionario Institucional ha sido paulatina, al grado que hasta 1997, pese a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, conservó la de Senadores con 60% del total, al obtener 77 posiciones de las 128 destinadas a la representación federal. Estas mismas reformas prepararon el escenario, primero del gobierno dividido, y luego de la alternancia, donde si bien es cierto que el Partido Revolucionario Institucional ha pasado a las filas de la oposición a partir de la alternancia presidencial en el año 2000, la pérdida de posiciones no fue tan estrepitosa como podría esperarse.

Así como el monopartidismo limitó la práctica parlamentaria, el pluralismo estableció nuevas fórmulas legislativas. Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando estos vieron incrementada su dotación de curules, por lo menos en la Cámara de Diputados (no así en la de Senadores donde todavía se mantiene dicha institución), fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a una comisión multipartidista conocida como Régimen Interno y Concertación Política, órgano creado en la LV Legislatura (1991-1994), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara. De esta forma la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI, por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos y se llevaron a debate y votación en el pleno iniciativas que en el pasado el PRI había bloqueado, como las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Ante el reclamo de los actores políticos por llevar a cabo una reforma integral, el Poder Legislativo se dio a la tarea de llevar a cabo la reforma a la norma que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso. El proceso de adecuación de la normatividad que rige al Congreso ha sido casi estático y lento. Muestra de ello es el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General quien tiene sus antecedentes en el texto expedido en 1897, mismo que se modifica en 1916 y llega hasta nosotros con las disposiciones que

el mismo ordenamiento establecía en 1934. De ahí en adelante este sufre ligeras modificaciones (once) en 1940, 1963, 1966, 1975 y 1981.²⁰

En tanto, la Ley Orgánica del Congreso que regía en forma general la organización y funcionamiento del Poder Legislativo hasta 1994, se remonta al año de 1979 como consecuencia de la reforma política puesta en marcha dos años atrás.²¹ En ella, se modifica el artículo 70 Constitucional a fin de dotar al poder legislativo con una mayor "autonomía", mediante el recurso de facultarlo para la emisión de su propio reglamento.

Sin embargo, la facultad que había adquirido el poder legislativo en ese momento no fue utilizada sino quince años después, y cinco años más tarde con la reforma de 1999. La urgencia se dio en primer lugar por las numerosas mutaciones constitucionales acumuladas en el curso de los años y de su desempeño, y en segundo lugar, por la existencia de un nuevo equilibrio de fuerzas en la composición de las Cámaras federales desde 1988.

Fruto de la composición plural de la Cámara baja, en la LVII legislatura (1997-2000), se dictaminaron 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso, dicha reforma contempló modificaciones a las normas que regulan las actividades del pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo. Otro cambio significativo fue la creación de la Junta de Coordinación Política que es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, cuyas decisiones se toman mediante el sistema de voto ponderado, donde cada coordinador representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. El coordinador del grupo es el que cuenta con mayoría en la cámara durante toda la legislatura, si ningún grupo tiene la mayoría, la responsabilidad de presidir la Junta se encomienda a cada uno de los coordinadores por orden decreciente al número de curules que detenten con una duración de un año.

²⁰ Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979 hasta 1989, 35 modificaciones fueron propuestas para reformar el Reglamento interno y no es sino hasta 1994 cuando dicho ordenamiento sufre por primera vez ligeras modificaciones posteriormente en 1999, se da una segunda modificación.

²¹ A pesar de que la Ley fue un tanto innovadora para ese momento, su rigidez frente a los cambios producidos en recientes años la han convertido en una Ley traspasada por las circunstancias de cambio político que desde 1986 ha venido sufriendo el país. Los intentos por actualizarla se han dado desde los partidos de la oposición pues desde su expedición se han recibido 18 peticiones de reforma de las cuales sólo dos han sido atendidas: en 1992 y en 1994 cuando se publica la "nueva Ley".

Las facultades que tiene este órgano son la de impulsar los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios, promover la integración de las comisiones, presentar al pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Otra instancia de organización interna de reciente creación es La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política, y el presidente de la Mesa Directiva. Las atribuciones de este órgano es el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, impulsar el servicio civil de carrera, el trabajo en comisiones y someter al pleno los nombramientos de secretario general y contralor de la Cámara.

Un cambio significativo para la práctica parlamentaria fue la composición de las comisiones, no es sino hasta la LVI Legislatura (1994-1997) cuando los partidos de oposición integran las comisiones de acuerdo a su representación en las Cámaras. De esta forma la regla de proporcionalidad en comisiones garantiza a la mayoría gobernante el control sobre la toma de decisiones, a la vez que permite a las minorías participar ampliamente. Sobre todo porque las comisiones abren la oportunidad de revisar y corregir iniciativas que los partidos políticos y el poder ejecutivo regularmente aprovechan porque una comisión es un espacio para la negociación de acuerdos sobre iniciativas en curso con los partidos de oposición.

Como se observa la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la cámara baja planteó una serie de interrogantes en torno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del Congreso. En un principio, lo importante era ganar espacios en el espectro electoral, después se habla del sistema de votación interno donde el sistema mayoritario del partido en el poder, se excluye por el de la concertación y las coaliciones entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ese es un debate actual, se implementan mecanismos para el mejor funcionamiento del recinto en cuanto apoyo técnico, financiero y humano.

En cuanto a la producción legislativa se observan cambios importantes: en principio, los partidos de oposición se vieron incentivados por las ganancias electorales al grado que la producción legislativa originada en esos partidos se incrementó de forma inusitada, lo mismo sucedió con las iniciativas de oposición aprobadas por primera vez. (ver anexo 4) Al mismo tiempo, el Ejecutivo disminuyó considerablemente su producción limitándose a asuntos propios del Ejecutivo como el presupuesto o la hacienda pública, además de que por primera vez, los legisladores intervienen en las finanzas públicas, modificando e interviniendo en los proyectos enviados por el ejecutivo. Finalmente, tanto el senado como el partido oficial fueron dos de los actores centrales en la negociación de la legislación aprobada por el congreso. El presidente había dejado de ser el gran promotor de las políticas para trasladarse a los grupos parlamentarios.

En consecuencia, si analizamos la integración de la Cámara en los últimos años y la producción legislativa por órgano, tenemos que los cambios se produjeron desde la LIV legislatura (1988-1991) con una composición del 48% de partidos de oposición, la Cámara de Diputados presentó el 71.20% del total de las iniciativas presentadas al Congreso, en contraste el ejecutivo es el autor del 22.18% de proyectos legislativos. En tanto, para la LV legislatura (1991-1994), con una presencia más reducida de la oposición (36.1%), el número de iniciativas se reducen a 53% para la Cámara de Diputados, 16% para la de Senadores (aumentando 10 puntos) y 30.67% para el Ejecutivo (aumentando 18 puntos), lo que indica que éste último hizo uso del Senado para presentar sus iniciativas dado que de acuerdo a las memorias oficiales, la Cámara de Senadores inscribe iniciativas que tienen como origen el Ejecutivo sin excepción. En la LVI legislatura (1994-1997), con una composición del 40% de partidos de oposición, su situación no mejora mucho pues aunque continúa registrando el mayor número de iniciativas presentadas frente al Ejecutivo y el Senado, éstas no son comparables con las de la LIV, ya que la Cámara de Diputados registra un total de 50.45%, el Senado 9.45% y el Ejecutivo mejora su posición con 39.2% del total, donde la tendencia para la Cámara de Diputados es hacia la baja, en tanto, que para el Ejecutivo las perspectivas a su favor van en aumento. Estos índices nos demuestran que la producción legislativa de los diputados se incrementa cuando el ejecutivo tiene menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorece a su partido.

Sin embargo, estas cifras no omiten la participación de los legisladores en la presentación de otras iniciativas, que aunque en la práctica muchas de ellas no logran prosperar, algunas han sido retomadas por el gobierno para formar parte de las actividades del Estado, ese es el caso de las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN) en relación a la privatización de la Banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, y reformas a los derechos de propiedad en el campo, modificaciones que al ser expuestas por el ejecutivo ante el órgano legislativo obtuvieron el apoyo del PAN.

Asimismo, si desglosamos los datos por partido, tenemos que la oposición ha reforzado su presencia no solo electoral, también se observan avances en el trabajo legislativo, ya que tanto el PAN como el PRD, sobre todo el primero, registran avances en la cantidad de iniciativas presentadas en el Congreso, no es el caso del Revolucionario Institucional (ver anexo 4). Esto se explica por el hecho de que en México, era la persona del Ejecutivo quien trazaba las líneas de acción del gobierno y no el partido político, quien hace uso de la disciplina de partido solo para agilizar y favorecer las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

Por otro lado, no hay que olvidar que la mayoría priísta también había funcionado para impedir el paso de muchas de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, situación que los ha llevado a apoyarse en algunas enmiendas propuestas por el ejecutivo como en el caso del PAN. A pesar de las dificultades que presenta para la oposición un Congreso con mayoría absoluta, el trabajo legislativo de dichos partidos ha sido constante y en cierto sentido fructífero pues al remitirnos a las cifras se tiene que también por la vía legal, algunas iniciativas de los partidos de oposición pasaron la prueba de la mayoría como es el caso del PAN con ocho iniciativas aprobadas, cantidad que iguala a las del PRI en la LIV legislatura, cinco del PRD en la LV legislatura y siete más del PAN en la LVI, cantidad que sobrepasa las propuestas presentadas por el PRI y están consignadas como favorables en el desarrollo del proceso legislativo.

Durante esta primera etapa de innovaciones el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que perfilaron a los partidos políticos -antes marginados- hacia la lógica de la competencia electoral, al tiempo que se producía un fenómeno de descentralización del poder en manos del presidente en turno y que avanzaba en todas

direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la federación, y hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión.

Gobierno dividido

Es en 1997 cuando el sistema político mexicano deja de ser un sistema de partidos predominante para convertirse en un sistema de partidos competitivos en donde el partido del presidente en turno –aún priísta-, pierde el control de la mayoría calificada en la cámara baja; inaugurándose así la primera experiencia de gobierno dividido.²²

Posteriormente cuando la presidencia de la república es ocupada en el año 2000, por Vicente Fox, miembro del Partido Acción Nacional se inaugura una nueva experiencia en donde el nuevo gobierno se enfrentó a un sistema político multipartidista, mixto, sin reelección, con un congreso bicameral simétrico y gobierno dividido, lo que lo convirtió en el primer presidente mexicano sin los beneficios del hiperpresidencialismo, es decir, con una presidencia acotada, con dispersión de poder, sin una mayoría que respalde sus propuesta de políticas públicas, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población.²³ Sobre la base de estas condiciones es evidente que el nuevo gobierno enfrentó los problemas resultantes de la combinación de viejas instituciones y nuevos actores, ocasionando conflictos, fricciones e incluso, para algunos, la parálisis gubernamental.

Después de la atropellada administración de Vicente Fox, la jornada electoral de su sucesor reflejó los efectos de la discordia y el enfrentamiento encauzado por el ejecutivo en turno. Las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna del país. El candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa, integrante del Partido Acción Nacional, obtuvo 35.9% de los votos, mientras que su opositor, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, obtuvo 35.3% de la votación total. El diferencial entre ambos fue de apenas 0.56% equivalente a 234 mil votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación de parte del candidato

²² Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente, ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras y, b) cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro.

²³ A pesar de que el Revolucionario Institucional pierde la presidencia, durante todo el sexenio panista, el PRI, mantuvo cierta fortaleza electoral que le daba el calificativo de primera minoría y lo convirtió en el principal negociador de la agenda legislativa propuesta por Vicente Fox.

perdedor y el llamado de su parte a la “resistencia civil pacífica” y al establecimiento de lo que el candidato del PRD denominó “gobierno legítimo”.

Las secuelas electorales polarizaron a la sociedad, al grado de cuestionar a la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política. Las elecciones de 2006 pusieron en duda la efectividad de las instituciones electorales y representativas (las progenitoras de la transición prolongada) al considerarlas débiles e incapaces de enfrentar una crisis como la de la jornada electoral del 2006. Frente a tales acontecimientos, la búsqueda de un nuevo diseño institucional parecía impostergable. No obstante que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, serán los miembros de la elite del antiguo régimen quienes continúan controlando las reglas del juego, de ahí que sean ellos los iniciadores de una propuesta de Ley para la Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar nuevamente las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados, sin el legado autoritario de antaño.

Respecto al trabajo legislativo registrado a partir del inicio de los gobiernos divididos se observa que en la LVII legislatura, el 23% de las iniciativas votadas en pleno tenían como origen el Ejecutivo, en tanto que, el 75% de las mismas fueron promovidas por los distintos miembros del Congreso de la Unión. En la LVIII legislatura, el 34% de las propuestas votadas provenían del Ejecutivo mientras que el 64% fueron promovidas por los legisladores. Ya para la LIX y LX legislaturas, la alternancia produjo alteraciones en el trabajo legislativo, el 1.2% y 1.3% de las reformas legislativas fueron propuestas por Vicente Fox y Felipe Calderón, respectivamente, en tanto que las producidas por los asambleístas representaron el 90% del total en ambas legislaturas. Es decir, la formulación de políticas en los últimos años ha sido una tarea colegiada en donde la negociación equilibra el poder de las fuerzas participantes, incluido el Ejecutivo. (Ver anexo 4).

Este incremento en la producción legislativa de parte de los grupos parlamentarios se explica porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas ajustadas por el nuevo equilibrio. Los partidos estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas en comisiones y votadas en el pleno. En cambio, el

Ejecutivo se anticipó al posible rechazo y presentó sólo aquellas iniciativas previamente valoradas o concertadas con el Congreso. (Nacif, 2002). De ahí que pese a que disminuyó su dotación, las iniciativas presentadas mantuvieron altas tasas de cohesión, aunque no necesariamente de aprobación.²⁴

Conclusiones

A lo largo del texto se intentó dar un recorrido por la historia del poder legislativo, un poder que ha sido desvirtuado por décadas y que hoy día cobra una relevancia inusitada, porque viendo en retrospectiva, pareciera ser que el diseño sobre la división de poderes no ha concluido aún, tanto que en diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón lanza una serie de propuestas que afectan directamente al congreso en cuanto a que la consolidación institucional del parlamento mexicano es aún inconclusa, de ahí que afirmemos que las instituciones representativas en México, lejos de establecer las pautas de distribución y eficacia o mecanismos de rendición de cuentas, han incidido en tres ámbitos fundamentalmente:

- a) en la reforma electoral; b) en el funcionamiento interno del Congreso, (a través de un rediseño organizacional) y c) en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (equilibrio de poderes)

Los efectos del rediseño electoral han sido la pluralidad política, el presidencialismo acotado y los gobiernos divididos.

Los efectos en el rediseño legislativo ha sido un cambio en el perfil de los legisladores, al valorar la carrera partidista más que la administrativa, se busca la acumulación de capital político a través del arraigo territorial, se da mayor importancia a la experiencia legislativa (a través de la reincidencia), aumenta el peso de la elite estatal y local y las dirigencias nacionales se han convertido en unificadoras del voto (disciplina).

Respecto a los efectos del rediseño legislativo, se observa una mayor transparencia de los votos legislativos; las comisiones se han convertido en un espejo de la composición

²⁴ A pesar del abultado número de iniciativas originadas en los grupos parlamentarios, estas tuvieron un nivel de éxito mucho menor a las del Ejecutivo, por ejemplo, el 18% de las iniciativas presentadas por los representantes tuvieron éxito en la LIX legislatura, mientras que en la LX solo el 14% de estas han sido aprobadas,

del congreso, en consecuencia se observan fuertes resistencias al dictamen ágil de iniciativas; el éxito de la producción legislativa ha sido reservada a la previa concertación entre las fuerzas parlamentarias que dependen de las temáticas abordadas por los proyectos de ley; el ejecutivo disminuyó significativamente su producción legislativa, en contraparte, los grupos parlamentarios han reactivado sus facultades, sobre todo las legislativas, el número de reformas constitucionales disminuyeron y pasaron a ser parte del diseño legislativo y no del ejecutivo.

En conjunto podemos decir que el nuevo arreglo institucional ha producido variaciones positivas respecto a la competencia sana entre las fuerzas políticas, sin embargo, los problemas de institucionalidad se observan en:

- La prevalencia de la informalidad basada en la negociación entre los grupos más que en un sistema de coaliciones legislativas formalizado
- El enfrentamiento entre poderes reforzó el control paralizante y desmotivó la cooperación Ejecutivo-legislativo, observándose un déficit en la funcionalidad de las leyes
- Se revaloró la carrera partidista de los legisladores pero se excluyó a los ciudadanos en el acceso a los cargos de representación y sistemas de rendición de cuentas
- Se incrementó el número de iniciativas de parte de los grupos parlamentarios sin la solvencia de un aparato organizativo interno. La aprobación y discriminación de las iniciativas fue producto de la negociación entre las camarillas del grupo parlamentario más que del análisis técnico de las mismas.
- El incremento en el número de comisiones obedeció a la integración plural de las comisiones y no reflejaron las necesidades de asuntos legislativos

Es decir, el nuevo arreglo institucional es inconcluso sin las herramientas de penalización adecuados y sin las pautas que den a las reformas la solvencia de la eficacia y la distribución de la riqueza, ¿tendrá que pasar otras décadas para consolidar al congreso mexicano? Esperemos que no sea así.

Anexo 1. Reformas a la Constitución de 1917 por periodos presidenciales

Titulares del poder Ejecutivo Federal	Año	Modificaciones	Total de modificaciones
Álvaro Obregón (1920-1924)	1921	2	8
	1923	6	
Plutarco Elías Calles (1924-1928)	1927	2	18
	1928	16	
Emilio Portes Gil (1928-1930)	1929	2	2
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	1931	4	4
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	1933	13	22
	1934	9	
Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	1934	6	15
	1935	3	
	1937	1	
	1938	2	
	1940	3	
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	1940	2	18
	1942	6	
	1943	2	
	1944	7	
	1945	1	
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	1946	4	20
	1947	3	
	1948	2	
	1949	1	
	1951	8	
1952	2		
Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)	1953	2	2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	1960	6	11
	1961	1	
	1962	2	
	1963	2	
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	1965	1	19
	1966	8	
	1967	8	
	1969	2	
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	1971	4	40
	1972	6	

	1974 1975 1976	22 4 4	
José López Portillo (1976-1982)	1977 1978 1979 1980 1981 1982	18 3 1 3 5 4	34
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	1982 1983 1985 1986 1987 1988	16 10 2 15 23 1	67
Carlos Salinas de Gortari (1988-1991)	1990 1992 1993 1994	12 9 33 2	56
Ernesto Zedillo (1994-2000)	1994 1995 1996 1997 1999 2000	28 1 23 3 20 3	78
Vicente Fox (2000-2006)	2001 2002 2003 2004 2005 2006	5 4 3 5 9 5	31
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	2007 2008 2009	25 20 13	58 (reformas hasta agosto de 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en: SIID, 2009

Anexo 2. Éxito legislativo de las iniciativas del ejecutivo federal (1917-1946)

Legislatura	Aprobadas (%)	Rechazadas (%)	Sin resolución(%)
1917-1919	37.6	2.4	60.0
1918-1920	33.3	1.4	65.3
1920-1922	17.7	1.3	81.0
1922-1924	45.7	3.1	51.2
1924-1926	50.6	5.2	44.2
1926-1928	61.3	8.8	29.9
1928-1930	81.2	2.5	16.4
1930-1932	70.8	6.5	22.6
1932-1934	82.3	10.1	7.6
1934-1937	95.0	1.6	3.5
1937-1940	96.8	0.8	2.4
1940-1943	97.4	0.4	2.2
1943-1946	97.0	2.4	0.6

Fuente: Weldon, 1999.

Anexo 3. Distribución de Iniciativas por legislatura (1964-1978)

Origen de la iniciativa	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
Ejecutivo	44	39	97	106	86
PRI	14	16	8	14	19
PAN	31	15	12	18	7
PPS	13	5	1	2	9
PARM	0	1	0	1	2

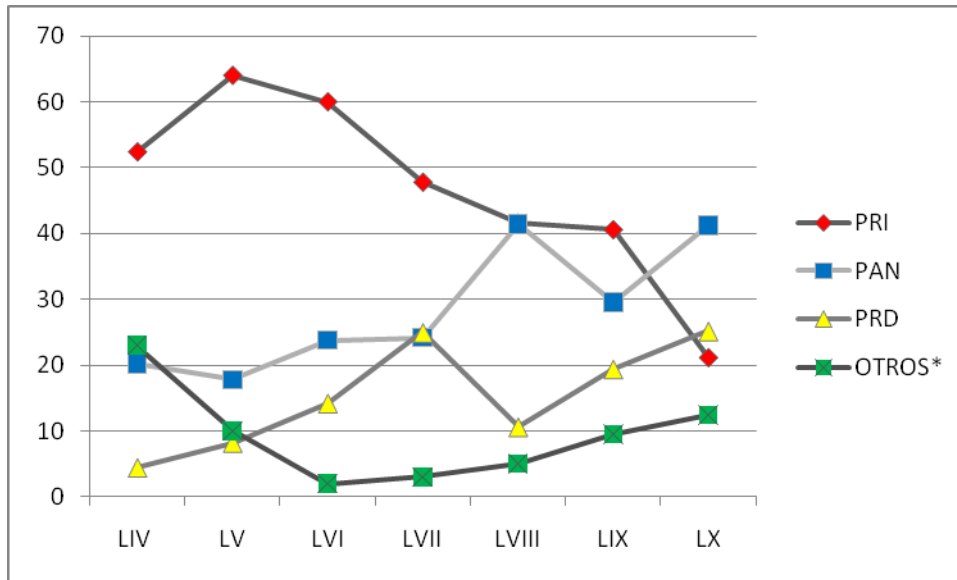
Fuente: Elaboración propia con base en Béjar Algazi, 2004

Anexo 4. Distribución de iniciativas por legislatura (1988-2009)

Origen de la iniciativa	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX
Ejecutivo	57	124	84	32	61	36	37
PRI	20	30	19	86	306	956	643
PAN	84	26	79	168	265	543	570
PRD	19	32	45	157	294	474	608
PT	-	-	8	23	41	72	45
PVEM	-	-	-	44	74	434	198
OTROS P	61	19	12	10	32	181	322

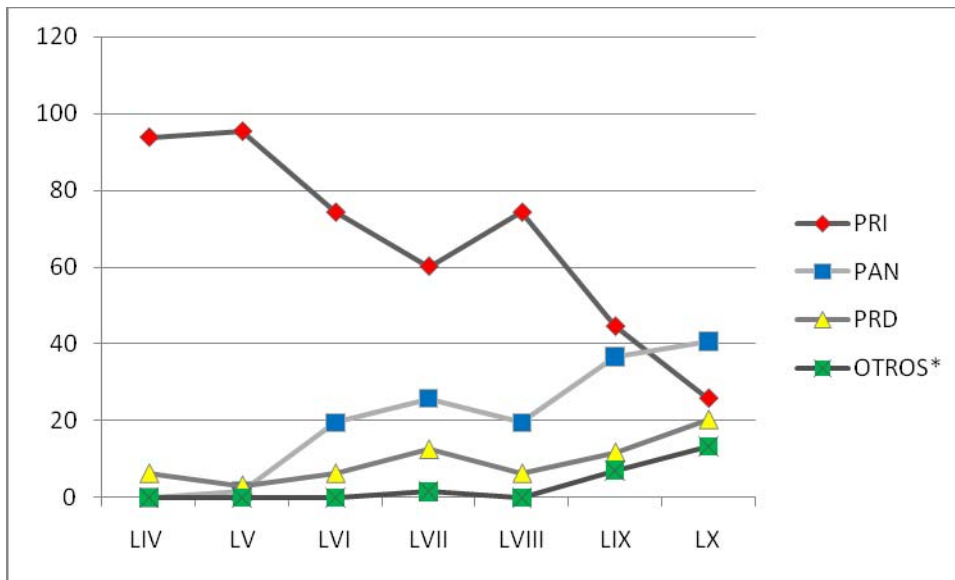
Fuente: Elaboración propia con base en Nacif, 2006; Valencia 2005 y SIID, 2009.

Anexo 5. Composición de la Cámara de Diputados (1988-2009)



*Otros integra a los partidos pequeños que surgen y desaparecen e intermitentemente han ganado curules, entre ellos están; el PARM, PFCRN, PPS, PT, PVEM, CONV, PSN, PAS, PANAL.

Anexo 6. Composición de la Cámara de Senadores (1988-2009)



** De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

Bibliografía

- Arteaga Nava, Elisur Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales, UNAM, México, 1994.
- Béjar Algazi, Luisa *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, UNAM/Gernika, México, 2004.
- Goodin, Robert “Las instituciones y su diseño”, en Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Lujambio, Alonso *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM/IIJ, México, 1995.
- Luna Argudín, María El congreso y la política mexicana (1857-1911), el Colegio de México/FCE, 2006.
- Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2009.
- Nacif, Benito, “El impacto del PNR en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, 1928-1934”, en *Documento de Trabajo*, Número 82, CIDE, México, 2001.
- Nacif, Benito “El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo en México”, en *Documento de Trabajo*, número 145, CIDE, México, 2002.
- Nacif, Benito “The Fall of the dominant presidency: lawmaking under divided government in Mexico”, en *Documento de Trabajo*, número 185, CIDE, México, 2006.
- Peters, Guy *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Puga, et. al, *Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983*, ediciones el caballito, México, 1989.
- Rosell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2000.
- Schettino, Macario *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Taurus, México, 2007.
- Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) Cámara de Diputados, 2009.
- Valencia Escamilla Laura, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII legislatura de la Cámara de Diputados*, UNAM/IIJ, México, 2005
- Valencia Escamilla, Laura “Democracia dividida en México. Control y conflicto de poderes en la era del cambio”, en Luis H. Méndez Berruela y Marco Antonio Leyva, (coordinadores). *2000-2006 Reflexiones a cerca de un conflictivo sexenio, El carácter híbrido del Estado Mexicano*. Ediciones EON, UAM Azcapotzalco, Iztapalapa, México Tomo I. 2007.
- Weldon, Jeffrey “Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s”, en *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, de. Kevin J. Middlebrook, San Diego, 1999.
- Weldon, Jeffrey “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002,

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Dr. Carlos Gómez Díaz de León a la ponencia CRVIII-13-10 ***“Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México”*** de Laura Valencia Escamilla.

Excelente recorrido histórico de la ponencia de Laura Valencia Escamilla explicando el desarrollo institucional del poder legislativo en nuestro país. Nos ofrece una panorámica histórica que nos permite comprender la evolución del régimen autoritario hacia este período de transición democrática que caracteriza al siglo XXI pero sobre todo explicado a partir de la modificación estructural del sistema de poderes con un fortalecimiento del legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo. Sin lugar a dudas ello significa un importante avance en el camino hacia la democracia pero no constituye todavía una garantía de que estamos efectivamente arribando al modelo democrático ideal. Precisamente la falta de representatividad que se menciona al final de la ponencia es el reto que tiene el sistema político frente a la ciudadanía. Si bien observamos la participación legislativa en la generación de iniciativas, falta esa vinculación indispensable entre la representación soberana y la ciudadanía.

La competencia, la alternancia y la pluralidad no son elementos suficientes para dejarnos satisfechos en el camino a la democracia participativa. Los intereses partidistas tienen en gran medida controlada no solamente la agenda legislativa sino los mecanismos de rendición de cuentas que forman una pieza fundamental en el entramado democrático.

El desafío es como se señala en la ponencia fortalecer por un lado la institución legislativa y por otro hacer comprender a la ciudadanía el rol tan importante que juega la representación nacional en la toma de decisiones colectivas es entonces avanzar en la cultura democrática de la ciudadanía.

Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano¹

Primera parte²

Por: José Luis Chávez García³

Resumen⁴

El interés de este trabajo es analizar el discurso legislativo de siglo XIX para explicar qué tipo de D. F. concibieron sus creadores; también estudiar los pronunciamientos de los senadores en el siglo XXI para rastrear las herencias y transformaciones conceptuales entre los legisladores de ambos siglos.

El propósito de este estudio comparativo es demostrar que la resolución del Senado en el 2002 permite medir la evolución de conceptos e ideas, tales como: división de poderes, federalismo, democracia, representación política, residencia de los poderes federales, gobierno del D. F., y derechos políticos, elementos clave del discurso legislativo.

¹ El presente documento es parte de la investigación doctoral que lleva por título El Congreso de la Unión y la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F. (2001 y 2002). Un acercamiento desde el diseño institucional, el análisis espacial y deliberativo, cuyo asesor es el Dr. Adrián Sergio Gimete-Welsh Hernández. La investigación es cobijada por la UAM-I y apoyada por CONACYT; el documento también es parte de los avances presentados en el coloquio de línea del POES-UAMI el día martes 28 de junio del 2010.

² Agradezco sinceramente al Dr. Jorge González Chávez, Lic. Víctor Pitalúa Torres y Lic. Armando Torres Aguilar, por su apoyo en la recopilación de la información y por su valiosa ayuda.

³ Alumno del doctorado en Estudios Sociales, Procesos Políticos de la UAMI y miembro de la REDIPAL.

⁴ La revisión del estilo y redacción estuvo a cargo de la Mtra. Gabriela Peral G., y el Lic. Jacinto Ch. G., a quienes agradezco profundamente su apoyo. La revisión técnica de los datos estuvo a cargo de la Lic. Mayeli Miranda y del Lic. Jorge Adrián Salinas Cruz, trabajadores incansables y desatacados de la Cámara de Diputados, también a ellos agradezco entrañablemente su valioso apoyo.

Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano

Primera parte

Introducción

Las Comisiones de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República, el día primero de octubre del año 2002, recomendaron en su dictamen se rechazara la minuta -con proyecto de decreto- que reformaría el régimen político de la capital mexicana. La mayoría de los senadores votaron en sentido aprobatorio de la minuta, después de conocerse el resultado (contrario al obtenido en la Asamblea Legislativa del D. F. y la Cámara de Diputados) el expediente fue devuelto a la Cámara de Diputados. La minuta incluyó una propuesta de los asambleístas y diputados que asignaría un mayor nivel de autonomía a los órganos de gobierno del Distrito Federal (D. F.).

Los argumentos que sustentaron la decisión de las comisiones fueron los siguientes: primero, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) no cuenta con facultades para presentar iniciativas de ley que motiven reformas constitucionales; segundo, que de aprobarse dicha minuta los Poderes Federales quedarían restringidos y limitados ante el gobierno local, lo que rompería con el orden constitucional vigente; por lo tanto, la mayoría de los senadores votaron en favor del proyecto presentado por las comisiones.⁵

⁵ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N^o 64, martes 1 de octubre de 2002, LVIII Legislatura, tercer año de ejercicio, primer periodo extraordinario. <http://www.senado.gob.mx/>

Herencias y transformaciones

La formación del Estado mexicano en el siglo XIX no fue ajena a los conflictos políticos y religiosos cuyas raíces se extienden al siglo XV; es decir, la época del derrumbe del mundo medieval, sobre todo porque allí surge la controversia en torno a la naturaleza de la autoridad política. Además, los tres siglos de dominio colonial español en el continente americano influyeron en la confección institucional y el marco legal de las provincias dominadas. Por tanto, la estructura constitucional y el diseño de las instituciones políticas en nuestro país fueron creadas para delimitar el poder político -influido fuertemente por la herencia monárquica española- así se explica, porque los primeros legisladores privilegiaron el control y la administración del poder por autoridades legalmente constituidas. Lo anterior significa que la idea de *constitucionalidad* desplazó gradualmente a la idea *unipersonal-discrecional* implícita de la monarquía.⁶

La sustitución del régimen absolutista por el modelo republicano evolucionó de manera distinta, tanto en Europa como en América, y se reflejó en el diseño de sus instituciones;⁷ por lo tanto, la pretendida constitucionalidad no arribó a las naciones de la misma forma ni en la misma época. La vigencia del modelo monárquico en la Nueva España permitió que la figura del Rey concentrara el poder de manera absoluta. En consecuencia, el marco constitucional -aprobado en México en 1824- favoreció la adopción de la república federal representativa, pero en este intento ciertos elementos del viejo régimen se mantuvieron presentes, sobre todo los aspectos referentes a las facultades exclusivas del presidente o a la imposición oficial de la religión católica, por ejemplo.⁸ Este es el contexto del congreso constituyente de 1824 y su designación de establecer la sede de los poderes federales en la ciudad de México.

El análisis de siete conceptos son clave para explicar cómo procesaron los legisladores del XIX el *status* de la ciudad capital; además, los mismos conceptos sirven para comparar y evaluar la postura de los senadores en el año 2002, de esta forma intentamos mostrar la continuidad o evolución conceptual, que se registra en los argumentos de los legisladores de uno y otro siglo.

⁶ David Held. La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Barcelona, Paidós, 1997, p.60.

⁷ Samuel Huntington P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio, España, Paidós, 2001, pp. 125-126.

⁸ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, Tres documentos constitucionales en la América Latina española pre independiente, México, IJ de la UNAM, 1975, pp. 8-21.

1. **División de poderes (facultades)**

La división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano en nuestro país son tres categorías de orden político nacional, que incluyen un alto nivel de complementariedad entre ellas; en consecuencia, el correcto funcionamiento de una de las categorías se sujeta al estado que guarden las dos restantes. Así, la división de poderes no podrá explicarse, sin antes observar, lo que sucede con el sistema federal y el modelo republicano.⁹

La idea original de la división de poderes responde a dos criterios que lo fundamentan. Por un lado, con la división se asegura el funcionamiento equilibrado del gobierno y, por el otro lado, se garantiza la libertad de los ciudadanos. Dichas ideas fueron expuestas por Locke y Montesquieu en los siglos XVII y XVIII.¹⁰ Entonces, la división de poderes implica separar, descentralizar y desconcentrar el ejercicio del poder político, además, de asignar límites y espacios exclusivos a las autoridades (*checks and balances*); como consecuencia, la división de poderes, el sistema federal y el modelo representativo mantienen alianzas sólidas debido a que comparten los principios de la descentralización del poder político.¹¹

Los legisladores mexicanos que participaron en la creación de nuestra primera constitución - en el siglo XIX- hicieron una lectura de los principios de la descentralización del poder político y sus interpretaciones lograron proyectarse en el marco constitucional, inclusive ahora son conceptos relevantes para explicar nuestro diseño institucional, además del funcionamiento del sistema político mexicano.¹²

⁹ “El principio de división de poderes no es consustancial al federalismo sino hay división de poderes automática, éste no puede funcionar; éste es otro desafío absolutamente fundamental.” Antonio C. Viadel. Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2006, p.61.

¹⁰ John Locke. Ensayo sobre el Gobierno Civil, España, Aguilar, 1973; Charles Louis de Secondant Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, España, Técnos, 1987, p. 33;

¹¹ Joseph M. Colomer explica que la división de poderes lleva inmersa el tipo de relaciones horizontales y verticales. Las relaciones horizontales señalan los márgenes de independencia que existen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por su parte, las relaciones verticales señalan los grados de descentralización política del gobierno central hacia las entidades federativas. Véase Josep M. Colomer. Instituciones Políticas, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, 163; A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. El Federalista, México, FCE, 2001, pp. 219-230, 261-272.

¹² Adrián Gimete-Welsh (coordinador). Sistema Político Mexicano: Ayer Hoy. Continuidades y Rupturas. Libro en proceso de publicación. El texto original se ubica en la Coordinación General del Posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Junio del 2010, pp. 10-21.

El diputado Manuel Ortiz denunció -en 1824- que la designación de la sede de los poderes federales se realizó sin la participación ni autorización de las entidades federativas (DDF[a], p.57); es decir, sin el consentimiento de las legislaturas locales. La denuncia que hizo el legislador evidenció que la relación entre división de poderes, federalismo y representación política de las entidades no fue del todo equilibrada. La consecuencia de no contemplar la participación de los congresos locales fue la violación del principio de las relaciones verticales entre el centro y las entidades¹³; puesto que la propuesta del gobierno en turno logró imponerse en la agenda legislativa, así que las entidades federativas quedaron al margen de dicha decisión. Cabe señalar que los diputados del congreso constituyente de 1824 no fueron representantes de sus legislaturas locales sino que participaron en nombre de la entidad federativa de origen, que ciertamente aún no estaban del todo delimitadas territorialmente ni contaban con poderes locales constituidos.¹⁴

La decisión de establecer la residencia de los poderes fue facultad del congreso, puesto que en la Constitución después se establecería.¹⁵ Sin embargo, tenemos que discutir si la decisión de asentar los poderes federales en la ciudad de México atendió a los principios de la división de poderes, ya se omitió el principio de representación política de las entidades en la Federación, debido a que no se consultó ni consideró el voto de las legislaturas locales.

Consideramos que la designación de la ciudad capital fue una imposición del gobierno en funciones (Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro C. Negrete) y que ello distorsionó el principio de la división de poderes¹⁶: primero, porque la propuesta fue apuntalada por los representantes del gobierno, quienes lograron ubicar su propuesta en la agenda legislativa del congreso, con ello sembró la duda acerca de la separación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (relación horizontal), segundo, porque la decisión de elegir la

¹³ Véase Josep M. Colomer. Op cit., p. 221.

¹⁴ "El 31 de marzo de 1823, el Congreso encargó el Poder Ejecutivo a un triunvirato formado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, cuyos suplentes fueron Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero. Después de alternarse el ejercicio del cargo, cesaron en sus funciones el 10 de octubre de 1824." Véase José Rogelio Álvarez (director). Enciclopedia de México, México, Enciclopedia de México, 1978, p. 4.

¹⁵ A. Hamilton et al, op cit. , pp. 387-400.

¹⁶ Un gobierno horizontalmente unificado tiende a eliminar la división vertical de poderes [...] la Presidencia en una situación de gobierno unificado tiende a dominar, doblegar o incluso suprimir la Asamblea [...] tiende a reducir o eliminar la autonomía de los Gobiernos regionales y locales [con el propósito de convertirse en único ganador absoluto]." Véase Josep M. Colomer. Instituciones Políticas, op. cit. pp. 163 y 221.

sede de los poderes federales la resolvió un congreso constituyente y no el congreso constitucional, como lo estableció la Carta Magna, particularmente, en el apartado de la función del poder legislativo,¹⁷ tercero, porque los congresos locales no fueron considerados, así que prevaleció la decisión gubernamental (relación vertical), aunque ello no evitó la queja de algunos diputados en la tribuna, ello evidenció el conflicto entre las entidades y el gobierno central.¹⁸

Entonces, la residencia de los poderes federales en México se determinó por que los legisladores mostraron falta de pericia y conocimiento de los postulados federales, o porque el eco de un centralismo -de herencia monárquica- influyó sobremanera en la agenda legislativa del grupo federalista.¹⁹

Los diputados Ignacio Ramírez, Francisco Zarco y José María Mata retomaron la idea en 1857; sin embargo, en ambos congresos la mayoría de los diputados ignoraron que un congreso constituyente invadiera las funciones del congreso constitucional (DDF[b], 1992:10-16; Zarco, 1956:1106-1114). Lo anterior significa que el grupo hegemónico, en este caso el grupo federalista, logró imponer un proyecto nacional impenetrable que adoleció de errores de origen en su modelo.

A pesar de lo anterior, los senadores priistas pertenecientes a la LVIII legislatura²⁰ hicieron propios en tribuna los argumentos presentados en favor de que la ciudad capital conservara, en general, el diseño institucional asignado a la entidad desde el siglo XIX. En el discurso de algunos senadores sobresalen los principios del sistema federal y la división de poderes, por encima de los principios vinculados al modelo representativo. Por tanto, la división de poderes se ha convertido en México en un ariete dispuesto utilizarse para favorecer el predominio de la Federación sobre el D. F.; en consecuencia, la división

¹⁷ Ricardo Espinoza Toledo. *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 20, México, IFE, 1999, pp. 28-29; Arturo Valenzuela. *El debate actual sobre Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*, México, IFE, 1999, pp. 15-16.

¹⁸ Los representantes del gobierno mexicano, que participaron en la tribuna del congreso constituyente el 22 de julio de 1824, en favor de establecer los poderes federales en el valle de México, fueron: Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores (15 de mayo a 21 de septiembre de 1824); Pablo de la Llave, Secretario de Justicia (21 de abril a 10 de octubre de 1824); Francisco Arriaga, Secretario de Hacienda (2 de mayo a 8 de agosto de 1824). Véase Rogelio Álvarez. *Op cit.*, p. 4; La idea de relaciones verticales y horizontales las retomamos de Josep M. Colomer. *Op cit.*, 163

¹⁹ "El federalismo latinoamericano, no sólo el mexicano, a mi modo de ver es un pseudofeudalismo, un federalismo de tregua, o de transición para evitar las guerras civiles entre unitarios y federales." Véase Antonio C. Viadel, *op cit.* 59.

²⁰ Véase Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria* N0 64, *op cit.*

de poderes y el sistema federal -creados en el siglo XIX- fueron los argumentos que ofrecieron los senadores para postergar el diseño institucional del D. F. e impedir cambios a la Constitución sobre este asunto.

Lo interesante del asunto, es que en el siglo XIX, consideramos que no se precisó suficientemente la preeminencia de la división de poderes y del sistema federal sobre la representación política de las entidades federativas, sin embargo, las razones manifiestas por los legisladores del año 2002 recaen en el diseño institucional y el marco jurídico del siglo decimonónico, al cual consideran si no perfecto sí intocable. Véase la tabla 1

Tabla 1: División de Poderes (facultades)		
Legisladores en 1824 ²¹	Legisladores en 1857 ²²	Legisladores en 2002 ²³
<p>Fecha: 23 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. [Manuel] Ortiz de la Torre [representante del Territorio de Baja California]:</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez [representante de Sinaloa]:</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p>
<p>“el congreso general [para determinar o cambiar la residencia de los Poderes de la Unión debe observar que] las mutaciones de esta clase no se pueden [llevar a cabo] sino con la intervención y consentimiento de las legislaturas particulares de los estados.” (DDF[a], p.57).²⁴</p> <p>Fecha: 28 de octubre de 1824</p>	<p>“el Congreso no tiene facultad para atacar la soberanía de los Estados” (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106)</p> <hr/> <p>Fecha: 11 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [José María] Mata [representante de Veracruz]:</p> <p>A propósito de cambiar la residencia de los Poderes de la Unión:</p>	<p>“Es importante resaltar que las comisiones dictaminadoras están muy conscientes, y tienen muy claros los derechos que deben tener todas las personas que habitan el Distrito Federal, así como también las atribuciones y competencias con las que deben gobernar las autoridades legislativas, administrativas, judiciales, jurisdiccionales, delegacionales y políticas que gobiernan nuestra capital, por lo que nuestra tarea debe atender a la presentación de iniciativas orientadas a satisfacer el interés y el clamor de</p>

²¹ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824, México, DDF, 1992; Oziel Serrano, La reforma política del Distrito Federal, México, CENAM-PyV, 2001, pp. 55-76.

²² Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso. op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1857, México, DDF, 1992.

²³ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

²⁴ “Sección V. De las facultades del Congreso general

Artículo 47.- Ninguna resolución del congreso general tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.

Artículo 48.- Las resoluciones del congreso general, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

Artículo 49.- Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

2. Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación;

Artículo 50.- Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:

28. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado; 29. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario” Véase Felipe Tena R. Leyes Fundamentales de México 1808 –1991, México, Porrúa, 1991, pp. 167-175.

<p>Orador: Ayuntamiento Constitucional (del estado de México):</p> <p>“nuestra constitución autoriza al congreso general para que elija el lugar de la residencia de los supremos poderes [sin embargo, este es una facultad exclusiva] de los congresos ordinarios [...] que han de componerse de dos cámaras de representantes [y] el actual [Congreso Constituyente] siendo un cuerpo indiviso, es claro que está fuera de sus atribuciones” (DDF[a], p.69-70)</p>	<p>Dicha facultad “no corresponde al Congreso Constituyente, sino a los constitucionales, resolver esta cuestión” (DDF[b], 1992:13; Zarco, 1956:1110).</p> <hr/> <p>Fecha: 11 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Francisco] Zarco [representante de Durango]:</p> <p>[La comisión estaba encargada sólo] de proponer una nueva división territorial [...], no estaba en sus atribuciones resolver la cuestión política y administrativa sobre la residencia de los supremos poderes [...] los Congresos Constitucionales deben tener la facultad de fijar y cambiar la residencia del Gobierno de la Unión” (DDF[b], 1992:14-16; Zarco, 1956:1111-1114).</p> <hr/> <p>Fecha: 3 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Antonio] Aguado [representante de Guanajuato]:</p> <p>La propuesta de la comisión “coarta las facultades de los congresos constitucionales, [...] la mayoría de la comisión no alega ningún fundamento para probar que esta atribución corresponde al actual congreso [Constituyente]” (DDF[b], 1992:26; Zarco, 1956:1180).</p>	<p>la ciudadanía. Por todo lo expuesto, compañeras y compañeros Senadores, les solicito su voto a favor del presente dictamen.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: David Jiménez González (PRI):</p> <p>“lo que no podemos aceptar es que se violente el pacto federal, se trastoquen las facultades que tienen los poderes federales y fundamentalmente se les restrinja muchas de ellas a los que actualmente tienen”</p>
---	---	--

2. **Federalismo**

Las definiciones típicas de federalismo dan cuenta de las relaciones entre un gobierno central, la Federación, y las entidades federativas, cuyas tareas están coordinadas, aunque prevalece la independencia entre una y otra esfera. Cada nivel de gobierno posee constitucionalmente la facultad de realizar actividades independientes y concurrentes, de tal manera que entre ambas esferas existe una relación de interdependencia.²⁵

El federalismo mexicano que se adoptó en 1824 se apegó a los criterios del sistema federal instaurado en los Estados Unidos desde 1789;²⁶ sin embargo, el modelo mexicano no quedó exento de incorporar elementos del régimen monárquico español²⁷; de tal suerte que algunos expertos le atribuyen rasgos pseudofeudales en su diseño y aplicación, debido a que se registró una tendencia por centralizar el poder con la protección del sistema federal. Una de las razones que se han expuesto para explicar este fedecentrismo fue la idea de evitar las guerras entre centralistas y federalistas.²⁸ La observación resulta pertinente, ya que el poder político del régimen colonial fue autoritario y personalista. En cambio la propuesta del federalista contempló la división y descentralización del poder político en distintas partes; en consecuencia, la indefinición o impureza del sistema federal en nuestro país despertó las críticas por su concepción e instrumentación centripeta.

La idea de que existen Estados federales centralizados y descentralizados permite explicar el tipo de sistema federal adoptado en México. La concepción de los legisladores del siglo XIX, acerca de la división de poderes y la participación activa de las entidades federativas en la toma de decisiones fueron proyectos que no consiguieron solidificarse de inmediato, como una consecuencia de la visión centralista del poder político, a pesar de haber diseñado una constitución federal. De tal suerte que nuestro Estado federal (dividido y descentralizado) incluye aspectos que caracterizan a un Estado centralizado.²⁹

²⁵ Véase Josep M. Colomer. *Instituciones Políticas*, op. cit. p. 206.

²⁶ Véase A. Hamilton et al, op cit. , pp. 387-400.

²⁷ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, op cit. , pp. 8-21.

²⁸ Véase Antonio C. Viadel, op cit. 59.

²⁹ La explicación que nos sirve de sustento en materia del gobierno unificado, es la siguiente: "Hay un gobierno unificado cuando un solo partido tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos: (ii) El partido del Presidente tiene una mayoría en la Asamblea; (iii) El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales.". Existe una justificación para aceptar a un gobierno unificado, esta es la eficacia organizativa: "La eficacia organizativa refleja los problemas de la acción colectiva. Una sola persona o una organización pequeña como una

El ejercicio de las facultades del gobierno central y las entidades federativas en 1824, como la descentralización del poder político, demuestra que el gobierno central influyó en el diseño y desahogo de la agenda legislativa, lo que refleja el ejercicio práctico de un federalismo centralizado y, por tanto, unificado verticalmente; debido a que su decisión de fijar la ciudad capital, por ejemplo, se superpuso al congreso y omitió la participación de los gobiernos locales.³⁰

Federalismo y D. F.

La incorporación del concepto *federalismo* ha ocupado un espacio relevante dentro del discurso legislativo, al abordar el asunto del *status* jurídico-político de la ciudad capital. Nosotros estamos interesados en determinar qué vínculo existe entre las posturas que defienden la concepción de un “D. F. autónomo” y aquella que sustenta el predominio de la “soberanía de la Federación” en el sistema federal mexicano; específicamente, intentamos rastrear cómo esgrimen los legisladores ambos conceptos y cómo lo hacen para fijar una posición política al interior del congreso. El argumento de la soberanía sobre la autonomía tiene una explicación que se remonta a la aparición de los Estados nacionales y del resurgimiento de la democracia en la época moderna.

El concepto de soberanía³¹, que podemos rastrear en las obras de Rousseau y Sieyès, explica la aparición y organización de los Estados nacionales, aunque el concepto igualmente se relaciona con el desarrollo de la democracia moderna. En este sentido, la soberanía nacional se propuso como una respuesta que resolvería el problema concerniente a la naturaleza del poder político y del gobierno democrático.³² Cabe acotar que el concepto de soberanía se relacionó de manera directa con las constituciones de la América Latina del siglo XIX, de allí la prominencia que los legisladores mexicanos atribuyeron al concepto.³³

Presidencia o un Gabinete, puede decidir más de prisa que una gran organización, como una Asamblea, por razones de unidad de propósitos y del tiempo requerido para reunir información, compartir la información de otros, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización numerosa comparten preferencias políticas parecidas.” Véase Josep M. Colomer. *Instituciones Políticas*, op. cit. pp. 164-165; Véase Antonio C. Viadel, op cit. 59.

³⁰ Véase Josep M. Colomer. *Ibidem*. pp. 169-221.

³¹ En México prevaleció la propuesta teórica de Rousseau: la soberanía popular “no delegable porque esencialmente siempre permanece unida a su titular: el pueblo.” En cambio, la propuesta teórica de Sieyès fue adoptada en Argentina: la “Soberanía nacional, íntimamente vinculada al principio de representación política y al concepto moral y abstracto de nación.” Véase Antonio C. Viadel, op cit. p. 98.

³² David Held. *La democracia y el orden global*. op cit. , p.61.

³³ Véase Antonio C. Viadel, op cit. 48.

La caída del régimen monárquico español dejó un vacío en las ex colonias americanas. Así que, la propuesta de establecer una forma de gobierno impersonal, descentralizada y acotada por una constitución fue la opción más atractiva e impulsada por los legisladores. La alternativa de un gobierno constitucional se discutió entre los partidarios del régimen republicano y federal, los grupos que favorecían un régimen central, así como de los grupos de individuos ávidos de restaurar el modelo monárquico español, además de la Iglesia que tenía un papel preponderante en el esquema político y social imperante.³⁴ Entonces, la soberanía se presentó como el elemento que justificó y legitimó la nueva estructura de gobierno -la republicana constitucional- además de actuar como elemento aglutinante y cohesionador de los diversos grupos sociales. Sin embargo, quedó pendiente deslindar la prominencia de la soberanía nacional con respecto a la soberanía popular, como consecuencia, de dicha ambigüedad surgieron algunos problemas que se expusieron en el debate legislativo de los congresos de 1824 y 1856-1857.³⁵

La Independencia de nuestra nación con respecto a la de España y la disputa entre los grupos antagónicos -registrada en la primera mitad del siglo XIX aproximadamente- fueron factores primordiales para la organización del Estado mexicano; por otro lado, la tarea de integrar en un cuerpo unificado a la nación entera dio como resultado el origen del sistema político mexicano. Una de las consecuencias de este proceso cohesionador fue que el diseño institucional del D. F. logró proyectarse en el marco constitucional de nuestro país, desde las primeras décadas del siglo decimonónico y que ha sobrevivido hasta nuestros días.

El análisis de los argumentos expuestos, tanto en 1824 como en 1856-1857, indican que los legisladores se interesaron mayormente por apoyar sus concepciones en la categoría

³⁴ La herencia centralista de la Corona española, la disputa entre centralistas y federalistas, e incorporados más tarde conservadores y liberales, además de la preocupante situación económica de la incipiente nación, sin olvidar el considerable influjo de la Iglesia en los asuntos propios de Estado, fueron factores que marcaron la pauta en la adopción del federalismo en México. Véase Patricia Galeana, *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003, pp. 78-132; Emilio Rabasa, *La Evolución Histórica de México*, México, Editorial Porrúa, 1972, pp. 32-63; Vázquez en CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. *Historia General de México*, obra presentada por el Centro de Estudios Históricos, Versión 2000, México, COLMEX, 2007, pp. 525-582.

³⁵ "En la disputa entre la Iglesia, el Estado y la comunidad, la soberanía ofreció una vía alternativa de concebir la legitimidad de las reclamaciones de poder." "La idea de soberanía del Estado fue la fuente de la idea del poder estatal impersonal. Pero también fue el marco legitimante de un sistema de poder centralizado en el cual todos los grupos sociales, más tarde o más temprano, procuraron participar. Cómo habrían de combinarse de forma coherente la soberanía estatal y la soberanía popular fue una cuestión que distó mucho de encontrar una respuesta definitiva." David Held. *La democracia y el orden global*. Op. cit. pp.61, 69.

de *soberanía* nacional, antes que en la categoría *autonomía*³⁶ del D. F., el argumento principal que esgrimieron fue que a la primera sólo correspondía a la nación y la segunda a los gobiernos locales (Burgoa, 1996:407-412). Los diputados que defendieron dicha postura utilizaron el concepto de soberanía y lo relacionaron directamente con el concepto de constitucionalidad; de esta manera, el primero sería superpuesto al segundo, considerado de menor relevancia precisamente por no estar ‘amparado’ o ‘avalado’ por la constitución. En consecuencia, la discusión de la *soberanía* y *autonomía* abrió la ruta para abordar el asunto de la *libertad e independencia* dentro de la Federación;³⁷ la primera se reconoció a las entidades federativas y la segunda se asignó a la Federación, según esto para salvaguardar la independencia nacional.

De esta manera el diseño institucional aprobado en el siglo XIX para la capital no logró resolver el tema de la soberanía frente a la autonomía, tal vez porque desde esa época el D. F. se erigió como el espacio huésped de un centralismo real, no así, en el lugar ejemplar de la descentralización formal que ofreció el sistema federal; el diseño institucional de la capital federal no sólo respondió a criterios administrativos, asimismo el articulado constitucional es representativo de la visión del grupo dominante, que ostentó un interés por la exclusividad del poder político.³⁸ Los propósitos de centralizar el poder por parte del grupo hegemónico explica por qué la superioridad conceptual de la soberanía nacional se impuso a la autonomía local,³⁹ en otras palabras, el proyecto nacional del grupo federalista se ancló en la capital e hizo de este espacio su hábitat natural, puesto que el lugar les aseguraba enormes ventajas frente a sus adversarios, una fortaleza natural de acción y reproducción de su proyecto nacional.

El argumento para preservar los rasgos que favorecen el predominio de la Federación frente al gobierno local del D. F., rasgos insertos en el diseño institucional y presentes en nuestros días,⁴⁰ ha sido la sistemática alusión a la eventual violación de la constitucionalidad como máxima infranqueable. En consecuencia, el apego al marco

³⁶ “El principio de la autonomía expresa esencialmente dos ideas básicas: la idea de que las personas deben autodeterminarse y la idea de que el gobierno democrático debe ser un gobierno limitado –un gobierno que mantiene una estructura de poder legalmente circunscrita. En contra de la soberanía estatal insiste en que ‘el pueblo’ determina las condiciones de su asociación, y en contra de la soberanía popular señala la importancia de reconocer los límites del poder del pueblo por medio de una estructura regulatoria que es restrictiva y habitante al mismo tiempo.” David Held. *La democracia y el orden global*. Op. cit. pp. 183-184.

³⁷ Véase Flores en José Barragán et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 301.

³⁸ Véase Pedro Castro en Adrián Gimete-Welsh. Op cit. , pp. 8-13.

³⁹ Véase Oziel Serrano, op cit. , p. 36.

⁴⁰ Véase Adrián Gimete-Welsh. *Ibidem.* , pp. 17-18.

constitucional o su distanciamiento marca el inicio de una serie de desacuerdos entre los legisladores, es decir, entre quienes han aceptado la tesis constitucionalista⁴¹ -que contempla la preponderancia de la Federación con respecto a las entidades- en contra de aquellos legisladores que han optaron porque priven las relaciones descentralizadas entre las entidades federativas y la Federación;⁴² en consecuencia, en el siglo XIX la visión unitaria del poder se impuso sobre la concepción descentralizada de relaciones entre las partes con respecto a la poder federal.⁴³

Los argumentos en favor del predominio de la soberanía de la Federación sobre la autonomía de los gobiernos locales ha sido una constante en el constitucionalismo mexicano, aunque ello no significa que las voces contrarias no aparezcan; sin embargo, la primera visión se ha mantenido a lo largo de los siglos: en 1824 el secretario de hacienda, Francisco Arriaga⁴⁴, argumentó que el proyecto de trasladar a los poderes federales a otra espacio resultaba una labor imposible, ello nos sirve para testificar la visión centralista del poder político que influyó en el diseño institucional del D. F. (DDF[a], 1992:19-21).

Ignacio Ramírez señaló en 1857 que los representantes de Querétaro rechazaron la propuesta de hospedar a los poderes federales, luego de enterarse que su *libertad e independencia* se verían limitadas. Este pasaje de nuestra historia resalta el conflicto no resuelto entre ambos significados (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106).

El senador Esteban Ángeles Cerón (PRI), quien habló en nombre de las comisiones dictaminadoras en el 2002 -a propósito de la minuta con proyecto de decreto para reformar el régimen político de la capital- dijo, que si se aprobaba dicha minuta los poderes federales quedarían restringidos, limitados y sometidos ante los órganos de gobierno del D. F., por lo que se rompería el orden constitucional vigente⁴⁵, aprobado desde el siglo XIX.⁴⁶ En los tres casos brevemente expuestos están presente las dos visiones, la primera que defiende la continuidad del modelo federal y el predominio de la

⁴¹ Véase Flores en José Barragán op cit. , p. 301; Carl Schmitt. Teoría de la Constitución, España, Alianza Editorial, 1996, pp. 348-349.

⁴² Véase Josep M. Colomer. Op. cit. pp. 169-223.

⁴³ Véase Antonio C. Viadel. Op cit. 49.

⁴⁴ Véase Rogelio Álvarez. Op cit. , p. 4.

⁴⁵ El argumento que privilegia la supremacía de la constitución establece “porque precisamente la subordinación [de las entidades federativas en favor de la Federación] e incluso de los municipios viene en función de la idea de la propia supremacía de la constitución.” Véase Antonio C. Viadel. Op cit. p. 49.

⁴⁶ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

Federación frente a las entidades federativas (un poder centralizado), la segunda, una visión refundacional del modelo federal (descentralización del poder), para lo cual, los legisladores proponen una adaptación del modelo que dé paso a una mayor participación del poder local y se supere así la supuesta vulnerabilidad de la constitucionalidad. Lo cierto es que persiste una continuidad de la discusión conceptual entre *soberanía* frente a *autonomía* o, al menos, para el caso del D. F. el debate sigue abierto.⁴⁷ Véase la tabla 2.

Tabla 2: Federalismo		
Legisladores en 1824 ⁴⁸	Legisladores en 1857 ⁴⁹	Legisladores en 2002 ⁵⁰
<p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. Secretario de Relaciones (Exteriores e Interiores) (Lucas Alamán)⁵¹:</p> <p>“se debe buscar el centro de la población y no del país [...] [si permanecen los poderes federales en el estado de México] no habrá que erogar gasto alguno para comprar un territorio y edificar una nueva ciudad como en los Estados Unidos” (DDF[a], pp. 17-18).</p> <hr/> <p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. Secretario de Hacienda (Francisco Arriaga)⁵²:</p> <p>“es absolutamente imposible la traslación de los supremos poderes [...] á otro estado [...] México está en el centro de los capitalistas [...]</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto: [representante de Puebla]:</p> <p>“Retardar la erección del Estado del Valle [de México] es conculcar el principio federativo, es violentar la misma Constitución, es incurrir en una monstruosa inconsecuencia” (DDF[b], 1992:11; Zarco, 1956:1107-1108).</p> <hr/> <p>Fecha: 10 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez: [representante de Sinaloa]⁵³:</p> <p>“Querétaro creyó ver un beneficio en la traslación de los supremos poderes; pero, luego que supo que iba a perder su libertad y</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p> <p>“de aprobarse la minuta quedarían restringidos y limitados los poderes federales ante los órganos de gobierno del Distrito Federal, rompiéndose, en consecuencia, el orden constitucional que actualmente impera, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los poderes federales.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: David Jiménez González (PRI):</p> <p>“de ninguna manera podemos nosotros quedar como poderes federales supeditados a los órganos de gobierno del Distrito Federal. Y por consiguiente, no lo podemos hacer por la misma</p>

⁴⁷ El principio de subsidiaridad del federalismo establece que “El federalismo, en suma, es un instrumento de la democracia [que] implica un principio de subsidiaridad por el cual, todo lo que podemos hacer en escala local, en la escala regional, no debe decidirse en escala nacional. Primero por un principio de eficacia política y, segundo, por un principio de favorecimiento de la participación como elemento fundamental de la dignidad política y del sentido de libertad.” Véase Antonio C. Viadel. *Ibidem*. p. 60.

⁴⁸ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824, México, DDF[a], 1992, 80 páginas; Oziel Serrano, *La Reforma Política del Distrito Federal*. México, CENAM-PyV, 2001, páginas 55-76.

⁴⁹ Véase Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, COLMEX, 1956; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1857, México, DDF, 1992.

⁵⁰ Véase Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria*, op cit.

⁵¹ Véase Rogelio Álvarez. *Op cit.*, p. 4.

⁵² *Idem*.

⁵³ Para corroborar los nombres completos de los legisladores constituyentes de 1856-1857 y sus lugares de origen, véase Horacio Labastida, *Reforma y república restaurada*. Documentos para la historia de México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 233-237 y, DDF[b], op cit., páginas 7-38.

<p>contacto inmediato del comercio de Europa [también es el lugar en donde concurren] todos los comerciantes extranjeros [...] el préstamo aquí jamás le hace falta al gobierno” (DDF[a], pp. 19-21).</p>	<p>su independencia, consideró la medida como una verdadera calamidad” (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Francisco] Bauet</p> <p>[representante de Puebla]:</p> <p>“[No existe] razón en privar al distrito de un gobierno propio, ni someter asuntos interiores de una localidad a los poderes de la Unión, que según el principio federativo, no debe tener incumbencia” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1240).</p>	<p>naturaleza jurídica, política que la Constitución marca respecto a la ciudad de México como capital de la República.”</p>
---	--	--

3. **Democracia**

La idea de la democracia en el siglo XIX tiene sus orígenes la experiencia de la *polis* griega. De esta manera, la concepción democrática de las ciudades-estado se incorporó en el mundo moderno para ordenar a los estados nacionales emergentes. Sin embargo, a diferencia de la propuesta original, la democracia moderna se convirtió en un sistema plural que incorporó a las asociaciones autónomas para legitimar el sistema y garantizar así su funcionalidad.⁵⁴

La teoría reconoce tres tipos de democracia: la democracia directa o participativa, la democracia representativa o liberal y la democracia de partido único.⁵⁵ Para propósitos de nuestro estudio estableceremos nuestra atención en la propuesta democrática liberal, debido a que en el siglo XIX se sentaron las bases del proyecto liberal mexicano.⁵⁶ Los criterios teóricos para avalar el proceso democrático en la propuesta liberal incluyen una participación efectiva, la igualdad de voto en las etapas decisorias; la comprensión inteligente, control de la agenda y la igualdad de oportunidades (o inclusión).⁵⁷

El concepto *democracia* se hizo presente en los discursos legislativos en 1824 y 1856-1857; sin embargo, el uso que hicieron del concepto los legisladores marca una diferencia en su acepción; por lo anterior, consideramos que existe una evolución del término entre el siglo XIX y XXI, en el discurso legislativo esto es patente.

Los legisladores mexicanos del siglo decimonónico tuvieron en frente la responsabilidad de organizar al país, sacarlo de la crisis económica, asignarle instituciones (diseño) y reglamentar las relaciones entre el Estado y la sociedad (Constitución), entre otras tareas de la misma relevancia, así que más que reflexionar en una apropiación conceptual idónea del término democracia y una aplicación práctica, los diputados consideraron en sentar las bases de la organización nacional. De manera que el modelo norteamericano

⁵⁴ Véase Robert A Dahl. *Democracy and its critics*, USA, Yale University, 1989, p.30.

⁵⁵ Véase David Held. *La democracia y el orden global* .op cit., p. 25.

⁵⁶ La Relación entre democracia, liberalismo y poder público señala que el “significado de la democracia debe reconocer la importancia de un conjunto de principios liberales y democrático liberales. Uno de estos principios es la centralidad de una estructura ‘impersonal’ de poder público, de una constitución que garantice y proteja una serie de derechos, y de una diversidad de centros de poder dentro y fuera del Estado” Véase David Held, *Ibidem*, p.36.

⁵⁷ Véase Robert A Dahl. *Op. cit.* pp. 108-120.

se presentó como fuente inmediata para construir el Estado mexicano, aunque la realidad social en ambas naciones distaba de ser simétrica.⁵⁸

Las ventajas de la democracia norteamericana se hacían realidad cada día, Tocqueville lo observó en las primeras décadas del siglo XIX, en cambio México representaba una región despoblada (al menos la región del norte, lo que nutrió el afán expansionista de los estadounidenses)⁵⁹ y desvinculada: los Estados Unidos había adoptado un nuevo modelo y una constitución en 1789. Mientras que en México la adopción del nuevo esquema de gobierno y la organización nacional se hizo realidad con la constitución de 1824 -treinta y cinco años después- lo anterior muestra las diferencias entre una nación y otra, tanto temporales como estructurales.

A pesar de las disparidades entre las naciones, el interés de los legisladores mexicanos se apoyó en la experiencia de los norteamericanos, específicamente en un elemento importante: la creación del Estado norteamericano que incluyó la participación de la sociedad. De esta forma, la voluntad popular se concibió en la constitución superior al gobierno, puesto que en última instancia serían los ciudadanos los encargados de cambiar o sustituir al régimen, aspecto crucial que explica la naturaleza organizativa y democrática de los Estados Unidos.⁶⁰ La incorporación de la sociedad en la conformación del modelo republicano, federal y representativo, es decir, la inclusión de la sociedad en la creación de la autoridad impersonal -seccionada para su ejercicio- llamó la atención de la mayoría de los legisladores mexicanos, puesto que, el sistema descentralizado rompía con el modelo monárquico español concentrador de un poder absoluto.⁶¹

⁵⁸ Martínez en Mariano Palacios Alcocer (coordinador) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003, p. 57; Felipe Tena R. [b] *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998, pp. 101-108.

⁵⁹ Véase Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*, México, FCE, 1996, p. 380.

⁶⁰ Tocqueville observó en Norteamérica que existía una relación entre el poder del pueblo y su gobierno, que a su vez se asentada en los principios democráticos "El pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la ley. No solamente las instituciones son democráticas en su principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge en general cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia." Véase Alexis de Tocqueville. *Ibidem*. pp. 190-191.

⁶¹ El principio de igualdad en la democracia norteamericana se abrió espacio por sí solo ya que, escribe Dahl, el argumento que sostienen el principio de Igualdad establece los requisitos necesarios para justificar la idea de la inclusión, que todo proceso democrático tendría que satisfacer: el demos debe incluir a todos los adultos sujetos de las decisiones colectivas vinculantes de la asociación. Véase Robert A. Dahl. *Democracy and its critics*, op. cit. p. 120.

Por tanto, los proyectos nacionales de los federalistas y centralistas entraron en pugna y distaron mucho de ser incluyentes; al contrario, en el afán de imponer su cosmovisión, dejaban fuera *al grupo contrario* y a la mayor parte de la población, era una realidad distinta en el caso norteamericano.⁶² De esta manera, tenemos que el diseño institucional y el armado constitucional en el siglo decimonónico se construyó sobre la base de proyectos nacionales en pugna, ya que eran mutuamente excluyentes, además, los proyectos de centralistas y federalistas omitieron la necesaria legitimidad democrática.⁶³

Los grupos encargados de sentar las bases de la organización nacional contaron con planes propios; así que, realistas y republicanos, centralistas y federalistas, liberales y conservadores, todos en su momento impulsaron proyectos nacionales que intentaban resolver los problemas políticos, sociales, económicos de la nación mexicana emergente, aunque en sus proyectos de construcción nacional se incluyeron los anhelos del grupo o clase al que pertenecían.

El proyecto nacional de los federalistas, por lo tanto, se sustentó en un sistema federal rígido, con facultades y atribuciones definidas. De manera que las facultades de las entidades federativas fueron delimitadas con rigor, es decir, la alternativa federalista diseñó un gobierno horizontalmente unificado,⁶⁴ así que cualquier modificación al sistema resultaba impensable, puesto que toda modificación era considerada un retroceso de terreno frente al *contrario*, de allí la rigidez e impenetrabilidad del sistema federal. En estas condiciones se diseñó el D. F.

La postura de los legisladores en el siglo XIX no siguió una línea continua para justificar en su discurso la permanencia o cambio de la sede de los poderes federales. La noción *democracia* –muchas veces implícita en el discurso– desempeñó una función determinante en el diseño institucional y en la creación del marco jurídico nacional, también fue determinante en la asignación del *status* para la capital federal. Los conceptos de *soberanía* y *autonomía*, *libertad* e *independencia* fueron incorporados al

⁶² Los pobres y los ricos aprovecharon los beneficiaron que ofreció la democracia norteamericana: “Los más opulentos de los Estados Unidos tienen buen cuidado de no aislarse del pueblo: se acercan a él constantemente, lo escuchan con agrado y le hablan todos los días. Saben que los ricos en las democracias tienen siempre necesidad de los pobres, y que a éstos se les gana más bien en los tiempos democráticos con los buenos modales que con beneficios.” Véase Alexis de Tocqueville. *Ibidem*. p. 471.

⁶³ Véase Castro en Adrián Giménez-Welsh. *Op cit.*, p. 13.

⁶⁴ Véase Josep M. Colomer. *Op. cit.* pp. 169-221.

debate, junto con la noción del modelo democrático, aunque la relación entre los conceptos se hizo de manera diferente.

El concepto *democracia* en el siglo XIX pareciera entonces restringirse al correcto funcionamiento del sistema federal en el D. F., ello se hace patente por el vínculo sistemático que se hizo entre el federalismo, la división de poderes y la asignación jerárquica de facultades en favor de la Federación. La eficacia organizativa, que ofrecía el sistema federal, respondió a la idea de un gobierno unificado, es decir, justificó la preponderancia de la Federación sobre las entidades federativas.⁶⁵

Lo anterior explica por qué en 1824 el legislador Santos Vélez se opuso a validar la concentración del poder político en la capital, él consideró que la propuesta atentaba contra la libertad, podemos suponer que se refería tanto a la libertad de las entidades como la concerniente a los individuos, ambas frente a la Federación (DDF[a], pp. 22-28).

Los pronunciamientos hechos en el congreso de 1857 corroboran la idea de supeditar *democracia* para favorecer y garantizar el funcionamiento del sistema federal en la capital. El discurso de los diputados Mata y Ramírez incluye argumentos que dan por salvada la complejidad del asunto, para el primero la existencia de un gobierno municipal es suficiente para atestiguar el pleno ejercicio de la democracia local (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239); para el segundo, el estado de excepción del D. F., junto con las condiciones limitadas de sus autoridades y habitantes se justificaba por privilegiar el correcto funcionamiento del sistema federal, por lo que el asunto de la democracia fue omitido en su planteamiento (DDF[b], 1992:36-37; Zarco, 1956:1243).

El Senador Esteban Ángeles Cerón del PRI, quien habló en nombre de las comisiones dictaminadoras de la minuta del 2002, empleó argumentos para solicitar el rechazo a la propuesta, sobre todo porque se consideró que estaba superada la discusión en torno a la democracia interna del D. F. En el discurso del senador se pueden rastrear argumentos expuestos en el siglo XIX, por los diputados Mata y Ramírez; es decir, quienes asignaron

⁶⁵ La eficacia organizativa justifica la existencia de un gobierno federal unificado, que se superpone al poder Legislativo y debilita la participación de las entidades federativas: "La eficacia organizativa refleja los problemas de la acción colectiva. Una sola persona o una organización pequeña como una Presidencia o un Gabinete, puede decidir más de prisa que una gran organización, como una Asamblea, por razones de unidad de propósitos y del tiempo requerido para reunir información, compartir la información de otros, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización numerosa comparten preferencias políticas parecidas." Véase Josep M. Colomer. Op. cit. p. 165.

a la democracia de la localidad un trato diferenciado, con respecto a la reconocida a las entidades federativas, como resultado de privilegiar el libre accionar de los poderes federales en la ciudad de México. Véase la tabla 3.

Tabla 3: Democracia		
Legisladores en 1824 ⁶⁶	Legisladores en 1857 ⁶⁷	Legisladores en 2002 ⁶⁸
<p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. [Santos] Vélez</p> <p>[representante de Zacatecas]:</p>	<p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [José María] Mata</p> <p>[representante de Veracruz]:</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p>
<p>“la nación toda teme [...] el influjo siempre funesto á la libertad, de tanto poder y riqueza aglomerada en un solo punto” (DDF[a], pp. 22-28).</p>	<p>“la organización municipal en manos del pueblo, basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas [...] sobran motivos para esperar [que el gobierno local] sea democrático y arreglado á los principios de la Constitución.” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. Ramírez.⁶⁹</p> <p>Aseguró que “donde reside el gobierno de la Unión, no pueden tener los ciudadanos autoridades propias ni derechos políticos, es menos malo que el lugar sacrificado sea el mas corto posible y que se busque un pueblo que sus intereses materiales pueda recibir algún beneficio de la residencia del gobierno” (DDF[b], 1992:36-37; Zarco, 1956:1243).</p>	<p>“en los últimos años se han realizado reformas tendientes a dotar al Distrito Federal, y a su población, de amplias atribuciones y derechos, destacándose la creación de un gobierno propio, y la participación ciudadana en la elección de sus autoridades y representantes.”</p>

⁶⁶ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit.; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. pp. 55-76.

⁶⁷ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

⁶⁸ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

⁶⁹ Para aclaración acerca del apellido de este legislador, ver el apartado de la sesiones del 28 al 31 de enero de 1857, puesto que no se trata del Legislador sinaloense Ignacio Ramírez. Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política. Op cit.

4. **Representación política**

El término *representación política* está circunscrito al modelo democrático moderno, lo anterior significa que la explicación de uno no se logra sin considerar al otro, por lo que existe una complementariedad entre ambos. Así, la democracia representativa, que fue instaurada en el siglo XIX por los liberales, da razón de un sistema de gobierno cuyos miembros, los funcionarios públicos, son electos de manera universal por los ciudadanos, con la encomienda de representar los intereses e inquietudes colectivas, lo mismo que para asegurar la vigencia de la constitución.⁷⁰

La teoría liberal moderna procesó la representación política para justificar la supremacía de la soberanía estatal y limitar así, sus esferas de acción, en otras palabras, la representación política sirve para equilibrar *el ser y el deber, el poder y la ley, las obligaciones y los derechos*; por lo tanto, la capacidad coercitiva y regulatoria estatal quedó garantizada; en consecuencia, las libertades políticas y sociales de los individuos se supeditarían al poder del Estado.⁷¹

El gobierno representativo, según la perspectiva de John Stuart Mill, implica que la nación o una parte de ella ejerza el poder supremo de inspeccionar e intervenir en las acciones de gobierno, a través de diputados electos periódicamente; de tal manera que este derecho deberá establecerse constitucionalmente, con el propósito de asignarle relevancia de primer orden.⁷² La opción de Stuart Mill es ilustrativa de la corriente de pensamiento que privilegia la soberanía popular sobre la soberanía estatal,⁷³ ésta última defendida por los constitucionalistas. De esta manera, la idea de Mill acerca de la representación política, favorece nuestro propósito en la investigación -no obstante que el autor ha recibido críticas por proponer un tipo de democracia elitista- en la cual, los ciudadanos gozarían votos de mayor o menor cantidad, número sujeto a sus habilidades mentales, además, lo más aptos estaría encargados de las funciones legislativas.⁷⁴

⁷⁰ David Held. La democracia y el orden global. Op cit. , p. 25

⁷¹ David Held. Ibidem, p.29

⁷² Véase John Stuart Mill. Del gobierno representativo, Madrid, Editorial Técnos, 2007, p. 85

⁷³ David Held. Op cit. , p.69

⁷⁴ Véase David Copp, Jean Hampton y John E. Romer. The idea of Democracy, New York, Cambridge University Press, 1993, p. 133; Véase John Stuart Mill. Op cit. , pp. 90-96.

El estudio del discurso legislativo, podemos por medio de los argumentos, denota que el concepto de *representación política* también es clave para entender cómo procesaron los legisladores (su estructura mental) el asunto del D. F. La iteración discursiva y el hincapié que se hizo del concepto nos aproximan a las acepciones de los legisladores de ambos periodos. Lo más relevante es el tipo de representación política que los legisladores otorgaron a la ciudad capital, debido a que no recibió el carácter de entidad federativa y eso le restó presencia ante la Federación. Se trata del conflicto por establecer jerárquicamente la prioridad constitucional de la representación estatal y la representación popular.

La peculiaridad jurídica y política del D. F. se justificó con la premisa de la funcionalidad del sistema federal. De esta manera, significó que la funcionalidad del sistema federal se superpuso a la representación política de los capitalinos. El argumento principal, que explica la superioridad real del sistema federal sobre la representación política, nuevamente se ubica en los postulados de la teoría constitucionalista, puesto que ésta sostiene que la Federación es representativa de las partes,⁷⁵ por lo tanto, el lugar en donde residen los poderes federales le resulta exclusivo de su jurisdicción.

La revisión del discurso legislativo en ambos siglos denota que la representación política se abordó desde dos perspectivas distintas; la primera atendió la soberanía estatal, una visión general, y la segunda contempló la soberanía popular, con alcances individuales. Así pues, quienes defendieron la tesis constitucionalista concibieron una representación política aglutinante de las entidades en la Federación; es decir, la Federación es representativa de las partes integrantes de la Unión, lo que explica porque el D. F. quedó en segundo plano, debido a que éste no se le reconoce la misma personalidad jurídica que sí poseen las entidades federativas. La representación política general, aglutinante de las partes, materializa en la Federación y, a su vez, justifica el funcionamiento del sistema federal.⁷⁶

En cambio, las posturas contrarias, la visión individual, conciben una representación política no para la Federación, sino en términos de una representación política propia del

⁷⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1996, pp. 407-412.

⁷⁶ "Como habrían de combinarse de forma coherente la soberanía estatal y la soberanía popular fue una cuestión que distó mucho de encontrar una respuesta definitiva." David Held. La democracia y el orden global. Op cit., p. 69; Carl Schmitt. Op cit. , pp. 348-349.

D. F. y sus pobladores. En otras palabras, una visión que favorece la existencia de autoridades propias cuya autonomía tendría que ser reconocida por parte de la Federación, como sucede con el resto de las entidades federativas. De esta idea surge la propuesta por definir, por un lado, las esferas de acción correspondientes a la Federación y a las entidades, además, por otro lado, resolver el conflicto entre la representación (soberanía) estatal frente a la representación (soberanía) popular, para concebirlas como criterios de organización nacional de la misma jerarquía conceptual.⁷⁷

La concepción de representación política que hicieron los legisladores, registrada en los discursos estudiados, expresa la continuidad de un conflicto con capacidad de hacer interpretaciones diferentes; aunque la visión que privilegia la representación política de la Federación, en razón de la soberanía estatal, ha perdurado sobre la representación política del D. F frente a esta (en términos de la soberanía popular).

El diputado zacatecano Santos Vélez advirtió en 1824 que los poderes federales suplantaban de facto al gobierno de la capital federal, por lo que su estancia restaba representación política a las autoridades locales.⁷⁸ Por su parte, el diputado veracruzano José María Becerra encontró una posible solución, para que la representación política de una y otra esfera de gobierno pudieran convivir en el D. F. , la propuesta era incluir en el marco legal las competencias del gobierno local y las respectivas del gobierno federal, es decir, redujo el conflicto a una cuestión reglamentaria; de esa manera –según el diputado– ambos niveles de gobierno conservarían intacta su respectiva estructura y funciones, lo que a su vez salvaría el conflicto de la representación política. Sin embargo, el desacuerdo perduró y se puso en evidencia en 1857.

La argumentación hecha por Guillermo Prieto en 1857, para oponerse al sometimiento de las autoridades locales de la capital respecto a la Federación, revive la idea de la superposición del sistema federal sobre el modelo representativo en el D. F. (DDF[b], 1992:31-32; Zarco, 1956:1235-1237). En ese tenor, el diputado poblano Francisco Bauet abonó la discusión, en materia de la representación política dual (representación estatal o popular), al señalar que la inexistencia de órganos de gobierno cuestionaba la organización local, aunque se inclinó en favor de la visión individual, que privilegia la

⁷⁷ Véase Antonio C. Viadel. Op cit. p. 60; Josep M. Colomer. Op. cit. p. 169.

⁷⁸ David Held. Op cit., p.69.

representación política del D. F. (representación popular). Por el contrario, los pronunciamientos contrarios en el Senado de la república, (en favor de la representación estatal) planteados en el 2002, revelan que la discusión aún no se ha superado.

El portavoz de las comisiones especiales, que determinaron no aprobar la minuta en favor de una reforma de la capital, Esteban ángeles Cerón del PRI, afirmó que la ALDF no cuenta con facultades para proponer cambios a la Constitución, postura acogida y respaldada por los miembros del PRI en el Senado, según lo dicho por su compañero de partido el senador David Jiménez González. En el fondo persiste la idea de anteponer la supremacía constitucional para así restringir la reforma de la división de poderes, el sistema federal y del modelo republicano.

En consecuencia, los argumentos vertidos en el 2002 se anclan en el debate sostenido en el siglo decimonónico, debido a que los legisladores privilegian la representación política de las entidades y omiten la representación popular de los capitalinos, para garantizar la vigencia de la división de poderes, el sistema federal y del modelo republicano en México.⁷⁹ Por su parte, el senador Demetrio Sodi del PRD también recuperó en su discurso los argumentos expuestos en 1824 y 1857 (expresados por el diputado José María Becerra y Guillermo Prieto respectivamente), para regresar al debate la reivindicación de la representación política del D. F. frente a la Federación. Véase la tabla 4

Tabla 4: Representación política		
Legisladores en 1824 ⁸⁰	Legisladores en 1857 ⁸¹	Legisladores en 2002 ⁸²
Fecha: 22 de julio de 1824 Orador: El Sr. [Santos] Vélez [representante de Zacatecas] ⁸³ :	Fecha: 28 al 31 de enero de 1857 Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto [representante de Puebla]:	Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):
“Parece por una parte chocante que los poderes generales existan en un pueblo que no gobiernan, [es]	Con respecto a que los Poderes de la Unión permanecieran en el Valle de	“la Asamblea Legislativa no tiene competencias para presentar iniciativas de reformas

⁷⁹ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N^o 64, *op cit.*

⁸⁰ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... *op cit.* Oziel Serrano, La Reforma ... *op cit.* pp. 55-76.

⁸¹ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...*op cit.*; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... *op cit.*

⁸² Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N^o 64, *op cit.*

⁸³ Véase Horacio Labastida, Reforma y República Restaurada. Documentos para la historia del México independiente, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 149-153.

<p>repugnante que esta misma autoridad [...] tenga que rendir a los primeros ciertos respetos y consideraciones.” (DDF[a], pp. 22-28).</p> <hr/> <p>Fecha: 29 de octubre de 1824</p> <p>Orador: El Sr. [José María] Becerra [representante de Veracruz]:</p> <p>“lo que todos llevaríamos con gusto sería que los supremos poderes se alojasen en las capitales de nuestros estados, permaneciendo los nuestros en ellas, observando el reglamento que se juzgase conveniente [...] lo contrario sería una iniquidad” (DDF[a], p.73).</p> <hr/> <p>Fecha: 17 de mayo de 1825</p> <p>Orador: El Sr. Nájera:</p> <p>“no solo el estado de México que con su desmembración de su capital queda reducido á la nulidad, sino aun todos los demás estados se perderán de vista ante el poder supremo de la república que será formidable: que la declaración de distrito federal que se ha hecho de esta ciudad, es por tanto contraria al espíritu de la constitución” (DDF[a], p. 78).</p>	<p>México dijo:</p> <p>“Cuando se salvan los trámites casi siempre se atropellan los derechos y se comenten iniquidades” (DDF[b], 1992:31-32; Zarco, 1956:1235-1237).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Francisco] Bauet [representante de Puebla]:</p> <p>“La redacción del artículo es poco clara [...] y como el pueblo no ha de tener legislatura, o una asamblea por su régimen interior, resulta que es ilusoria la reserva que se le hace de su organización municipal, pues en realidad no tiene medios para arreglarla” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1240).</p>	<p>constitucionales ante el H. Congreso de la Unión.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Demetrio Sodi de la Tijera (PRD):</p> <p>“No se trata de quitarle facultades ni al Senado de la República, ni al Congreso de la Unión, ni al gobierno federal; de lo que se trata es que los capitalinos, los representantes populares del Distrito Federal puedan darle al Distrito Federal el marco de gobierno, de organización de gobierno que requiere la ciudad.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: David Jiménez González (PRI):</p> <p>“no estamos de acuerdo en que la Asamblea tenga facultades para poder presentar iniciativas de reformas constitucionales”</p>
--	--	--

Aparato crítico y referencias bibliográficas (temática)

Teoría Política

- DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*, USA, Yale University, 1989.
 HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, México, FCE, 2001
 HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
 HUNTINGTON P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Paidós, 2001
 LOCKE, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, España, Aguilar, 1973
 MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*, Madrid, Editorial Técnos, 2007.
 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant. *Del Espíritu de las Leyes*, España, Técnos, 1987
 TOCQUEVILLE Alexis de. *La democracia en América*, México, FCE, 1996.
 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996,

Historia de México

- CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. *Historia General de México*, obra presentada por el Centro de Estudios Históricos, Versión 2000, México, COLMEX, 2007
 RABASA, Emilio. *La Evolución Histórica de México*, México, Editorial Porrúa, 1972

Régimen Político

- ÁLVAREZ, José Rogelio Álvarez (director). *Enciclopedia de México*, México, Enciclopedia de México, 1978
 BARRAGÁN Barragán, José. *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, México, UNAM, 1978
 BARRAGÁN Barragán, José et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003
 BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1996
 COLOMER M. Josep. *Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001
 COLOMER Viadel, Antonio. *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, España, 2006
 COPP David, Jean Hampton y John E. Romer. *The idea of Democracy*, New York, Cambridge University Press, 1993. Traducción propia (trad. pro.)
 ESPINOZA Toledo, Ricardo. *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 20, México, IFE, 1999
 GALEANA, Patricia. *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003
 GIMATE-WELSH, Adrián (coordinador). *Sistema Político Mexicano: Ayer Hoy. Continuidades y Rupturas*. Libro en proceso de publicación. El texto original se ubica en la Coordinación General del Posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Junio del 2010
 LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada. Documentos para la historia del México independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995
 PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003
 PANTOJA Morán, David y Jorge Mario García. *Tres Documentos Constitucionales en la América Latina Española pre independiente*, México, UNAM-IIJ, 1975
 SERRANO Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, CENAM-P y V, 2001
 TENA Ramírez, Felipe [a]. *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991.
 [b]. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998
 VALENZUELA, Arturo. *El debate actual sobre Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*, México, IFE, 1999
 ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, COLMEX, 1956

Documentos

D.D.F. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824[a], 1857[b]*, México, DDF, 1992.

HCDD. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*. (Disco 1: noviembre de 1916-agosto de 1952), México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comité de Biblioteca, 2006
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2009

Internet

http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/116/dictamen_reformas73_76_etc.html; además, *Diario de los debates* N0 10, 1 de octubre de 2002, LVIII Legislatura, tercer año de ejercicio, primer periodo extraordinario.

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVIII&a=III&diario=10&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Octubre%201.%202002&id=220&id=221&id=222&id=223&id=224&id=225&id=226&id=227&id=228&id=229&id=230&id=231&id=232&id=233>

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Jorge Romero Marinero a las ponencias CRVIII-14-10 **“Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano” (Primera de dos partes)** de José L. Chávez G.

El conjunto –de dos partes- de la ponencia del alumno del doctorado en Estudios Sociales, Procesos Políticos de la UAMI y miembro de la REDIPAL, José Luis Chávez García, resulta un documento de valor conceptual que enriquece el debate legislativo en torno al status jurídico-político de la Ciudad de México; al mismo tiempo representa un importante aporte al análisis histórico sobre el discurso legislativo nacional, en la medida en que expone y compara la línea discursiva de los actores en pugna del poder legislativo adheridos tanto a las visiones realistas versus republicanas, centralistas versus federalistas y liberales versus conservadoras que han prevalecido en la historia política del país.

Un acierto más es la identificación y abordaje de forma sintética de los conceptos motrices del debate legislativo relativo al asiento de los poderes federales en la Ciudad de México, a saber de éstos: división de poderes, federalismo, democracia, representación política, residencia de los poderes federales, gobierno del D. F., y derechos políticos, desarrollados éstos en el marco de momentos clave, que identifica el autor, del devenir constitucional del país: 1824, 1856-1857 y 2002.

El estudio inicia con la identificación de un hecho sustancial relativo a la designación de la sede de los poderes federales, y es que a partir de denuncias como la del legislador Manuel Ortiz-en 1824- se establece que la designación se realizó sin la participación ni autorización de las entidades federativas.

En tal sentido, el autor afirma que desde esta época se omitió el principio de representación política de las entidades en la Federación, debido a que no se consultó ni consideró el voto de las legislaturas locales y, en consecuencia, considera que la designación de la ciudad capital fue una imposición del gobierno en funciones (Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro C. Negrete) y que ello distorsionó el principio de la división de poderes.

Otra consideración de esa distorsión que expone, Chávez García, es que la decisión de elegir la sede de los poderes federales la resolvió un congreso constituyente y no el congreso constitucional, como lo establecía la Carta Magna; a este respecto la mayoría de los diputados, en ese momento, ignoraron el hecho de invasión de funciones de un congreso constituyente a un congreso constitucional.

Desde entonces, explica el autor, el D. F. “se erigió como el espacio huésped de un centralismo real, no así, en el lugar ejemplar de la descentralización formal que ofreció el sistema federal”. Más adelante en el análisis que hace de los argumentos de legisladores de la época, tanto en 1824 como en 1856-1857, ubica de manera acentuada que los mismos se inclinaron en su mayoría por apoyar sus concepciones en la categoría de *soberanía* nacional, antes que en la categoría Autonomía del D. F., significando que la funcionalidad del sistema federal se impuso a la representación política de los habitantes de la capital.

Al respecto, el investigador menciona que el argumento principal, que explica la superioridad real del sistema federal sobre la representación política, “se ubica en los postulados de la teoría constitucionalista, puesto que ésta sostiene que la Federación es representativa de las partes, por lo tanto, el lugar en donde residen los poderes federales le resulta exclusivo de su jurisdicción”.

Posteriormente, y en un análisis comparativo de los argumentos expuestos tanto en 1824 y 1856-57 con los vertidos por legisladores en el 2002, se observa que estos últimos reproducen el debate sostenido en el siglo XIX, ya que los senadores, en el caso del siglo XXI, privilegiaron la representación política de las entidades en omisión de la representación popular de los capitalinos, en aras, según éstos, de garantizar la vigencia de la división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano.

Chávez García, dice al respecto que “los senadores de la LVIII Legislatura dieron explicaciones que a nuestro parecer no reflejan una evolución sobresaliente, con respecto a los defendidos por los legisladores del siglo XIX”.

En suma, concluye que debate legislativo en torno a la condición jurídico-política de la ciudad capital no fue resuelto completamente por los legisladores del siglo 1824, “debido a que quedó inconcluso el debate a fondo de ciertos temas relacionados con la sede de los poderes federales, sobre todo los relacionados con la autonomía del gobierno local y los derechos políticos de sus habitantes”.

Por otro lado, llega a la conclusión de que la soberanía estatal se impuso a la soberanía popular, así como que el principio constitucional de la soberanía nacional apuntaló la división de poderes y al sistema federal, pero no protegió de la misma forma el ejercicio democrático en la capital ni la autonomía de su gobierno.

En esa línea de análisis el autor concluye y opina que “el principio de constitucionalidad no justifica el sometimiento del Distrito Federal ante la Federación, debido a que la división de poderes, el sistema federal y el modelo democrático representativo son sistemas de organización nacional, poseedores del mismo nivel jerárquico (constitucional y conceptual) que los hace complementarios. Estado, constitucionalidad y democracia son elementos entrelazados”.

A lo largo de estas argumentaciones del autor flota y prevalece la dicotomía que de manera esquemática se podría resumir: división de poderes y sistema federal (eficacia organizativa) por un lado, versus el ejercicio democrático en la capital (soberanía popular).

Finalmente, regresando al siglo XXI concluye que los legisladores en 2002 no profundizaron ni avanzaron en el debate del *status* de la ciudad capital, ni resolvieron las tareas pendientes que heredaron de los legisladores del siglo XIX. Los senadores privilegiaron de nuevo el principio de la constitucionalidad para impedir cambios al marco legal en materia del D. F.

Cabe decir que el tema de la reforma política inconclusa del DF o, mejor dicho, el escamoteo de derechos plenos a los habitantes de la ciudad capital del país es un debate vigente y permanente desde hace por lo menos 186 años y como lo ha expuesto atinadamente el investigador en ambas ponencias, no existe justificación constitucional

para seguir regateando “soberanía popular” a los capitalinos en aras de la soberanía del Estado.

La ciudad está a debate. La exigencia: derechos plenos para la Ciudad.

Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano¹

Segunda parte²

Por: José Luis Chávez García³

Resumen⁴

El interés de este trabajo es analizar el discurso legislativo de siglo XIX para explicar qué tipo de D. F. concibieron sus creadores; también estudiar los pronunciamientos de los senadores en el siglo XXI para rastrear las herencias y transformaciones conceptuales entre los legisladores de ambos siglos.

El propósito de este estudio comparativo es demostrar que la resolución del Senado en el 2002 permite medir la evolución de conceptos e ideas, tales como: división de poderes, federalismo, democracia, representación política, residencia de los poderes federales, gobierno del D. F., y derechos políticos, elementos clave del discurso legislativo.

¹ El presente documento es parte de la investigación doctoral que lleva por título El Congreso de la Unión y la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F. (2001 y 2002). Un acercamiento desde el diseño institucional, el análisis espacial y deliberativo, cuyo asesor es el Dr. Adrián Sergio Gimete-Welsh Hernández. La investigación es cobijada por la UAM-I y apoyada por CONACYT; el documento también es parte de los avances presentados en el coloquio de línea del POES-UAMI el día martes 28 de junio del 2010.

² Agradezco sinceramente al Dr. Jorge González Chávez, Lic. Víctor Pitalúa Torres y Lic. Armando Torres Aguilar, por su apoyo en la recopilación de la información y por su valiosa ayuda.

³ Alumno del doctorado en Estudios Sociales, Procesos Políticos de la UAMI y miembro de la REDIPAL.

⁴ La revisión del estilo y redacción estuvo a cargo de la Mtra. Gabriela Peral G. , y el Lic. Jacinto Ch. G., a quienes agradezco profundamente su apoyo. La revisión técnica de los datos estuvo a cargo de la Lic. Mayeli Miranda y del Lic. Jorge Adrián Salinas Cruz, trabajadores incansables y desatacados de la Cámara de Diputados, también a ellos agradezco entrañablemente su valioso apoyo.

(continuación)

5. *Residencia de los poderes federales*

La sede de los poderes de la federación se explica a partir de la teoría de la división de poderes y del sistema federal. John Locke propuso en el siglo XVII distribuir las funciones gubernativas entre el parlamento y el rey, para anular la concentración del poder en una sola persona. La idea de limitar el ejercicio del poder, a partir de una división de poderes, implicó repartir el ejercicio del poder político entre diversas esferas legítimamente reconocidas.⁵

Por su parte, Montesquieu concluyó que la estructura gubernativa tendría que garantizar no sólo el correcto funcionamiento equilibrado de su gobierno, sino la libertad de los ciudadanos, de allí la relevancia de separar las funciones de las esferas de gobierno. El rechazo a la concentración del poder en una sola institución motivó la división del poder, así se explica la aparición del poder ejecutivo, legislativo y judicial.⁶ La residencia de los poderes federales no fue discutida por Locke ni Montesquieu, tal vez por considerarse un aspecto técnico de pronta resolución.

La primera vez que se habló de la residencia de los poderes de la Unión se hizo para justificar la necesaria existencia de un espacio exclusivo de los poderes federales -así como su organización y facultades- esto sucedió en los Estados Unidos de Norte América, a finales del siglo XVIII. La obra de *El Federalista* plasma el funcionamiento y define a las partes componentes del sistema federal norteamericano, en general, y del *Distrito* en particular.⁷ La idea de establecer constitucionalmente un espacio exclusivo en dónde residieran los poderes federales, un *Distrito* de la *Federación*, era garantizar su independencia. Así, las decisiones de los tres poderes no serían afectadas ni influenciadas por los poderes locales constituidos.

Sin embargo, en la revisión que hicimos del modelo norteamericano detectamos que sus creadores no detallaron las peculiaridades de la conformación del *Distrito*, sus funciones de gobierno, ni los derechos políticos de sus habitantes, al momento de establecer la residencia de los poderes de la Unión, de hecho, en la constitución norteamericana es

⁵ John Locke. Op cit. , pp. 98-112.

⁶ Montesquieu, op cit. , pp. 23-45,33.

⁷ A. Hamilton et al, 2001.

muy breve el espacio que ocupa el tema de la capital federal.⁸ Tal parece que sus diseñadores estuvieron más preocupados por hacer del sistema federal una fortaleza en contra las amenazas externas, que dejaron pendiente la tarea de ajustar el *Distrito* a los principios de la representación estatal, debido a su definición como territorio federal y no como entidad federativa, y a los principios de la democracia, puesto que los derechos políticos de sus pobladores fueron excepcionales (representación popular).

Por consiguiente, la incompatibilidad jurídica y política del D. F. (reconocimiento jurídico, atribuciones y facultades) con el resto de las entidades federativas y la excepcionalidad de los derechos políticos de sus habitantes, logró heredarse a diversas partes del mundo, con más o menos modificaciones.⁹

Así pues, los legisladores mexicanos del siglo XIX no acertaron en corregir la indefinición de la capital federal norteamericana; por lo que heredaron la idea de la superioridad constitucional, la división de poderes y los principios federativos sobre el gobierno de la capital federal, temas que guiaron el debate en los congresos de 1824 y 1856-1857.¹⁰

La postura gubernamental¹¹ en el congreso de 1824 fue favorecer la permanencia de la capital federal en el territorio del estado de México. La intervención en la tribuna la hizo el Secretario de Justicia, el señor Pablo de la Llave.¹² La decisión de establecer los poderes federales en el valle de México respondió a cuestiones hacendarias, seguridad nacional, relaciones exteriores, etc. (DDF[a], pp. 13-14). Sin embargo, detrás de estas razones existió un proyecto nacional que fue el estandarte del grupo federalista, proyecto elitista cuyas raíces se extendían al modelo monárquico español.¹³ Los argumentos ofrecidos dan muestra de la existencia de un gobierno unificado que privilegió la eficiencia organizativa,¹⁴ así podemos determinar que el D. F. jugó un papel estratégico para sustentar la viabilidad del proyecto federalista.

⁸ Véase A. Hamilton et al, *ibidem.* , p. 390.

⁹ Véase Felipe Tena [b]. *Op cit.* , pp. 101-108.

¹⁰ La Constitución de 1824 fue vigente a partir del 4 de octubre y el D. F. nació por decreto presidencial el día 18 de octubre de ese mismo año. El articulado contempló que el estado del Valle de México se incorporaría al listado de las entidades integrantes de la nación siempre y cuando los poderes federales se trasladaran a otro lugar. Véase Felipe Tena [a], *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991, pp. 167-175; DDF[a], *op. cit.*, p. 7; Oziel Serrano, *op. cit.*, pp. 75-76; Martínez en Palacios, *op. cit.* , p. 57.

¹¹ Triunvirato compuesto por Nicolás bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Véase José Rogelio Álvarez. *Op cit.* , p.4

¹² *Idem.*

¹³ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, *op cit.*, pp. 8-21; Castro, en Gimete-Welsh, 2010:13.

¹⁴ Véase Josep M. Colomer. *Op. cit.* p. 165.

La residencia de los poderes federales en el valle de México fue nuevamente motivo de debate en el congreso constituyente de 1856- 1857, que evidenció la inconformidad de algunos diputados, quienes expresaron ideas con una carga de intolerancia hacia la capital federal. El discurso del diputado Moreno resulta ilustrativo del resentimiento hacia la ciudad de México (DDF[b], 1992:8; Zarco, 1956:1107). En el fondo, el legislador hizo un cuestionamiento acerca de las razones que ubicaron en este sitio la sede de los poderes federales, particularmente, su postura denota que ignoraron las razones de la legislatura de Jalisco. Por su parte, el diputado veracruzano José María Mata, aprovechó su intervención para testificar que la presencia de los poderes federales en la capital, sólo permitiría la existencia de municipios, según se expuso en el dictamen de la comisión especial que abordó el tema (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239).

El senador perredista Demetrio Sodi argumentó en la Legislatura LVIII¹⁵ -un siglo y medio después, aproximadamente- que los poderes federales, particularmente el Poder Legislativo, carecen de conocimiento de causa para legislar de manera exclusiva la materia del D. F., en razón de que los legisladores provienen de otras realidades geográficas y poblacionales; aunque a partir de lo estudiado, creemos que los argumentos del legislador apuntan hacia una falta de legitimidad del Congreso (representación estatal) para ser el encargado de legislar para la capital federal (representación popular). Lo anterior demuestra nuevamente que los conflictos irresueltos en el siglo XIX, en materia del *status* del gobierno de la ciudad de México, tampoco han sido resueltos satisfactoriamente en el presente. Véase la tabla 5

¹⁵ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

Tabla 5: Residencia de los Poderes Federales		
Legisladores en 1824 ¹⁶	Legisladores en 1857 ¹⁷	Legisladores en 2002 ¹⁸
<p>Fecha: 22 julio de 1824 Orador: El Sr. Secretario de Justicia (Pablo de la Llave)¹⁹:</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856 Orador: El Sr. [Espiridión] Moreno [representante de Jalisco]:</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Demetrio Sodi de la Tijera(PRD):</p>
<p>“es imposible trasladarse [a Querétaro] para ello se necesita de una suma cuantiosa [...] [además de] negociar diariamente gruesas sumas [que financien al gobierno federal] solo se facilita en México, por la grande reunión que aquí hay de ricos capitalistas [...] [existe] entre nosotros, una predisposición, una cierta tendencia y conato á la disolución [que aparecerá en cuanto] el gobierno se arranque de México [...] [los promotores de la propuesta deben tomar en consideración [...] nuestras relaciones exteriores, y como decisiva la de nuestra seguridad é independencia [...] [el estado de] México está en el centro militar [...] en el círculo y área de nuestras comunicaciones con las potencias europeas” (DDF[a], pp. 13-14).</p>	<p>“combinar la existencia del Estado del Valle con la estancia de los poderes supremos en la ciudad de México [...] es enteramente imposible [...] Conviene, pues, que el Gobierno abandone esta atmósfera corrompida, que salga a mudar temperamento y a respirar aires más puros” (DDF[b], 1992:8; Zarco, 1956:1107). En la ciudad de México “reinan las malas costumbres, aquí no hay ni rastro de virtudes [...] Aquí los hombres se afeminan porque hay riqueza, porque hay abundancia, porque hay agiotistas y [...] sobran recursos [...] Es preciso llegar al Gobierno lejos, muy lejos de este foco de corrupción” (DDF[b], 1992:14; Zarco, 1956:1111). Fecha: 28 al 31 de enero de 1857 Orador: El Sr. [José María] Mata [representante de Veracruz]: La comisión ha querido asegurar al distrito la libertad municipal, ya que el congreso ha creído imposible que existan á la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239).</p>	<p>“Pretender que el Congreso de la Unión siga definiendo cómo se resuelven los problemas de tránsito, o los problemas de seguridad o de ecología, de la ciudad de México, del Distrito Federal, pues es simplemente no reconocer que la mayor parte de los legisladores del país ignoran totalmente cuáles son los problemas de la ciudad.”</p>

¹⁶ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit.; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. pp. 55-76.

¹⁷ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

¹⁸ Véase Senado de la República. Gaceta, op cit.

¹⁹ Véase Rogelio Álvarez. Op cit. , p. 4.

6. *El gobierno del D. F.*

La adopción de la división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano determinó; por un lado, la facultad del Congreso para designar la residencia de los poderes federales, por otro lado, el gobierno de dicho espacio recayó en las autoridades federales.²⁰

El gobierno del D. F. en México quedó en manos del poder federal. Desde 1824 la capital contó con autoridades municipales, único aspecto que hacía a la ciudad de México compatible con el resto de las entidades federativas. De esta forma, el único nivel de gobierno reconocido para la capital federal fue el municipal, organización que perduró hasta 1928, año en que Obregón propuso su abolición con el argumento de la incompatibilidad de funciones entre ambos niveles de gobierno.²¹

La instrumentalización del gobierno en la capital estuvo a cargo de un gobernador *sui generis* -desde el siglo XIX- debido a que se supeditó a la intención del Poder Ejecutivo nacional, al menos hasta el año de 1997; por lo tanto, la capital federal mantuvo casi intacto su diseño institucional desde el siglo XIX. Después de las reformas propuestas por el presidente Álvaro Obregón, el D. F. quedó aún más limitado en su gobierno, puesto que se sustituyeron los municipios por Delegaciones políticas, lo que extendió el control del Poder Ejecutivo sobre la capital de la República mexicana.

El debate provocado por la excepcionalidad del gobierno en la capital se explica a través del conflicto jerárquico y conceptual de la soberanía y la autonomía, que en México se ha abordado desde una perspectiva constitucionalista.

De esta manera, los especialistas aseguran que la *autonomía* corresponde a las entidades federativas, mientras que la *soberanía* pertenece exclusivamente a la Federación.²² Lo anterior significa que las partes, antes de ostentar la categoría de

²⁰ Una parte considerable de las facultades del Congreso impactan sobre el gobierno del D. F.; sin embargo, se ha argumentado que dichas facultades están fuera de lugar ya que: "La verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, sino vigilar e intervenir al gobierno." Para ampliar la información acerca de las facultades del Poder Legislativo Véase John Stuart Mill, *op cit.*, p. 102; Oziel Serrano, *op. cit.*, pp. 55-58; A. Hamilton et al, *op. cit.* 390.

²¹ DDF [d], Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1928, México, DDF, 1992, pp. 15-30.

²² Ignacio Burgoa. *Op cit.*, p. 412

entidades federativas, ceden su soberanía individual para incorporarse a un ente de orden superior, la Federación; por lo tanto, al momento de recibir la protección de la *soberanía nacional*, las partes pierden su soberanía individual y ganan la categoría de entidades federativas, puesto que se han incorporado a la Federación.²³ De esta forma, la soberanía le pertenece a la federación, que posee la capacidad de autodeterminarse, es decir, puede organizarse y limitarse a sí misma; por su parte, la autonomía corresponde a las entidades federativas, que expresa la facultad que tienen éstas para darse sus propias normas, aunque deben observar las limitaciones legales y libertades establecidas en el marco constitucional.²⁴

La teoría revisada deja fuera al D. F., debido a que no cuenta con el carácter de entidad federativa, ello marca la complejidad de su *status* jurídico y político. Desde el enfoque constitucionalista la capital federal no es entidad federativa, pues no signó el pacto federal y la Constitución no la enumera como tal, por lo que formalmente no aspira a ejercer la autonomía, como lo hacen los correspondientes gobiernos locales.

La condición jurídico-política de la capital sustentó -desde el siglo XIX- el argumento de la incompatibilidad de funciones entre los dos niveles de gobierno, el federal y el local, que a su vez ha justificado el control de los poderes federales sobre el gobierno del D. F.; sin embargo, observamos que esta idea descansa en la concepción de un gobierno federal unificado, que debilita la participación del Congreso y las entidades federativas, para incrementar la supremacía de la Federación.²⁵ De forma que los argumentos que privilegian la constitucionalidad de la división de poderes, el sistema federal y el modelo representativo estatal, son expuestos para justificar el sometimiento de gobierno de la capital hacia la Federación y la vulneración de la representación popular.²⁶

Los argumentos en el congreso de 1824 reflejan el conflicto provocado por la coexistencia entre los poderes federales y los locales, es decir, la complejidad desprendida de la convivencia entre uno y otro en el mismo sitio. Los representantes del gobierno en turno

²³ Oziel Serrano. Op cit. , p. 36

²⁴ Ignacio Burgoa. Idem.

²⁵ Véase Josep M. Colomer. Op. cit. p. 165.

²⁶ Quienes argumentan la supremacía de la constitución para salvaguardar el diseño institucional y el marco legal aprobado en el siglo XIX, se hacen eco de la idea siguiente: "porque precisamente la subordinación [hacia el] poder central de los estados [entidades federativas] e incluso de los municipios viene en función de la idea de la propia supremacía de la constitución." Véase Antonio C. Viadel, *op cit.* p. 49.

(Lucas Alamán, Pablo de la Llave y Francisco Arriaga)²⁷ responsabilizaron a los propios legisladores por no acertar en delimitar ambas áreas de competencia y a su vez plasmarlo en el marco constitucional (DDF[a], pp. 17-18). Por tal razón, el diputado zacatecano Santos Vélez auguró un panorama conflictivo motivado por no resolver a tiempo esta problemática (DDF[a], pp. 22-28).

Los argumentos esgrimidos en el congreso de 1857 tomaron un cauce similar que en 1824. Algunos legisladores, como fue el caso del diputado Moreno, no encontraron problema alguno en que la Federación se encargara del gobierno local; sin embargo, otros legisladores, como el diputado Ignacio Ramírez, retomó la tesis que diferencia ambas esferas de gobierno y las hace convivir una al lado de la otra, sin que exista superioridad o inferioridad entre ellas. El diputado jalisciense Espiridión Moreno se inclinó por la idea que limitó la existencia de poderes locales en la capital federal (DDF[b], 1992:35; Zarco, 1956:1241), mientras que Ignacio Ramírez pronunció su discurso en sentido contrario (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106); aunque ambos atienden al principio teórico de la división de poderes, el diputado jalisciense apoya su argumentación en la dualidad división de poderes-sistema federal, mientras que el diputado sinaloense sustenta su idea en la dualidad división de poderes-representación política, lo anterior detona una postura contraria no de origen sino de interpretación conceptual.

Por su parte, los senadores de la LVIII legislatura²⁸ dieron explicaciones que a nuestro parecer no reflejan una evolución sobresaliente, con respecto a los defendidos por los legisladores del siglo XIX. Los legisladores del PRI consideran el tema del gobierno local suficientemente abordado y resuelto, en cambio, la fracción perredista señaló que el asunto aún no lo estaba, puesto que las facultades asignadas al gobierno local resultaban insuficientes, al menos no cubría los requisitos para ser autónomo²⁹, así que una reforma constitucional en la materia representaba la solución.

Los senadores que aprobaron el dictamen de las comisiones nuevamente utilizaron razones expuestas previamente por los legisladores del siglo XIX, particularmente, las que

²⁷ Véase Rogelio Álvarez. Op cit. , p. 4.

²⁸ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N^o 64, op cit.

²⁹ Desde una perspectiva contraria al constitucionalismo, algunos autores consideran que la autonomía del gobierno local se construye gracias a una descentralización política, administrativa y financiera, en favor de los Gobiernos regionales, además, esta se verá favorecida si existe un sistema electoral nacional de representación proporcional, se cuenta con un multipartidismo y no prevalezca la mayoría absoluta de un solo partido en el centro. Véase Josep M. Colomer. Op. cit. , p. 223.

impedirían se modificara el proyecto nacionalista cuyo estandarte es el sistema federal y el predominio de la Federación sobre las autoridades del D. F., es decir, los senadores priistas defendieron un sistema rígido e impenetrable que en su momento fue la expresión de la hegemonía del grupo en el poder. Véase la tabla 6

Tabla 6: Gobierno del D. F.		
Legisladores en 1824 ³⁰	Legisladores en 1857 ³¹	Legisladores en 2002 ³²
<p>Fecha: 22 de julio de 1824 Orador: El Sr. Secretario de Relaciones (Exteriores):</p> <p>“Si hay competencias [incompatibles] entre los supremos poderes y los particulares del estado, será menester suponer que la constitución está mal hecha porque no deslinda sus facultades y por consecuencia deja descubiertos los puntos en los cuales pueden chocar ” (DDF[a], pp. 17-18).</p> <hr/> <p>Fecha: 22 de julio de 1824 Orador: El Sr. [Santos] Vélez [representante de Zacatecas]: “esta concurrencia no podrá menos que implicar [al gobierno local y al federal] haciéndoles embarazoso el desempeño de sus respectivas atribuciones, por más bien marcadas que se pongan” (DDF[a], pp. 22-28).</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856 Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez [representante de Sinaloa]:</p> <p>“Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno otro poder, se verá que es imposible que se choquen. El Gobierno general puede muy bien [...] ejercer todas las atribuciones que le encomienda la Constitución. Ningún inconveniente hay en que los poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones” (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857 Orador: El Sr. [Espiridión] Moreno [representante de Jalisco]: El Distrito Federal “no tiene por qué quejarse de desigualdad. Cuando sea Estado tendrá los mismos derechos, la misma organización que los demás Estados; pero entre tanto, es imposible que aquí subsistan uno frente a otro el poder local y el poder general. [...] [el] Estado de Jalisco [...] no quiere el ensanche del Distrito, que es ya demasiado poderoso” (DDF[b], 1992:35; Zarco, 1956:1241).</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p> <p>“estimamos que lo que se propone en la minuta se orienta principalmente a acrecentar el poder de las autoridades del Distrito Federal, cuando debería orientarse a plantear soluciones que den respuesta al clamor de la población en torno a lo que, solamente por citar unos ejemplos, por ejemplo la inseguridad pública, a la generación de fuentes de riqueza y empleo, a combatir la contaminación que se padece, materias fundamentales ausentes en la minuta que se dictamina.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Demetrio Sodi de la Tijera (PRD): “A partir de 1997 tenemos un gobierno auténtico, un gobierno que fue elegido por la población. Sin embargo, ese gobierno no tiene facultades suficientes para resolver muchas cosas. Para organizar al gobierno de la ciudad [este] no tiene facultades; no tiene facultades para decir cómo se organiza el gobierno de la ciudad, y como se da respuesta a ese gobierno, a los problemas que enfrenta la ciudad en ecología, a los problemas que enfrenta la ciudad en seguridad, en agua, en drenaje, etc.” “Sin duda, una vez que le demos más facultades al gobierno de la ciudad, pueda el gobierno de la ciudad, por sí mismo tener más facultades para resolver problemas con los cuales hoy tiene limitaciones.”</p>

³⁰ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit. ; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. , pp. 55-76.

³¹ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit. ; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

³² Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

7. **Derechos políticos en el D. F.**

La teoría asigna a la ciudadanía un *status* que a su vez confiere a los individuos derechos, obligaciones, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades frente a la comunidad política.³³ En esta lógica, el régimen democrático salvaguarda el cumplimiento de los principios que lo fundamentan. Así, el papel de la ciudadanía resulta preponderante para el funcionamiento de los gobiernos democráticos; por lo tanto, el ejercicio del poder político democrático contempla, por una parte, el voto de los ciudadanos y, por otra parte, la posibilidad de designarlos representantes populares (servidores públicos o autoridades). De esta manera, la ciudadanía aprueba o rechaza el ejercicio del poder público y la composición del gobierno, por lo que las autoridades son evaluadas constantemente por sus actos a través del sufragio ciudadano.³⁴

La protección que hace el régimen democrático de los derechos ciudadanos, si se contemplan en la constitución, determina que la democracia tenga un respaldo constitucional. De esta manera, los derechos ciudadanos también serán derechos democráticos constitucionales, puesto que están previstos por el régimen democrático y son amparados por la constitución. En consecuencia, los derechos que están protegidos por la constitución pueden aumentar o disminuir el grado y el plazo democrático de un régimen. La idea central de este planteamiento es que la constitución proteja el ejercicio pleno de los derechos democráticos, para así limitar la imperfección de la regla de la mayoría y favorecer el orden político.³⁵

A pesar de lo anterior, la protección y expansión de los derechos democráticos no fue una constante en todos los regímenes democráticos de siglos anteriores, su fallida consumación estuvo acompañada de resquemores y matices conservadores.³⁶ La consecuencia inmediata por limitar los derechos democráticos es el cuestionamiento que se ha hecho al sistema democrático y su funcionamiento, incluso desde sus primeras manifestaciones.³⁷

³³ Véase David Held, *op cit.*, p. 91.

³⁴ Las instituciones que sostienen a un gobierno democrático son: autoridades electas, elecciones libres y justas; sufragio inclusivo, derecho a postularse para un cargo público, libertad de expresión, derecho a la información; libertad asociación. Véase Robert A. Dahl, *op cit.*, pp.220-221.

³⁵ Véase David Copp, *et al*, *op cit.*, pp. 119-120.

³⁶ Véase David Copp, *idem*.

³⁷ Véase David Held, *op cit.*, p. 232.

Los derechos democráticos

Los derechos democráticos de los habitantes del *Distrito* no fueron plasmados con rigor en *El Federalista*, sus redactores no asignaron un espacio que detallara la condición política y jurídica de los pobladores de la demarcación.³⁸ Por consiguiente, la constitución norteamericana no incluyó un apartado específico que detallara el *status* de los ciudadanos capitalinos. En primer lugar, la omisión tal vez podría explicarse en términos de la inercia legislativa importada de la tradición británica, que se apoya en el derecho consuetudinario y no tanto en el derecho positivo escrito;³⁹ en segundo lugar, la indefinición de la ciudadanía local también puede explicarse por el hecho de que los creadores del sistema de gobierno estadounidense dieron por sentado el carácter global del régimen democrático, que formalmente imposibilitaba las prácticas ajenas a la democracia en su territorio.⁴⁰

Lo cierto es que la omisión de los legisladores norteamericanos, en materia de los derechos democráticos de los capitalinos, tampoco se resolvió por sus pares mexicanos del siglo XIX, incluso en la actualidad el debate persiste, tanto en espacios políticos como académicos. La configuración del gobierno en la capital mexicana se transformó, debido a que se incorporaron elementos democráticos en su estructura (ARDF, ALDF), sobre todo entre las décadas de 1980 1990.

Los limitados alcances de los órganos de gobierno en la capital mexicana somete a juicio los principios de los derechos democráticos,⁴¹ como una consecuencia de la intervención de la Federación, por ejemplo, en la creación de leyes internas (Estatuto de Gobierno), los asuntos financieros (tope de endeudamiento) y la seguridad pública (remoción del titular), etc.; postulados democráticos que en teoría otorgan el derecho a los ciudadanos de evaluar el ejercicio del poder público (votar), formar parte de su gobierno (ser votado),⁴² modificar a éste último o en su caso sustituirlo por otro.⁴³

³⁸ Véase A. Hamilton et al, *op cit.*

³⁹ Véase Huntington, *op cit.*, pp. 125-126.

⁴⁰ "La democracia confiere una aura de legitimidad a la vida política moderna: leyes, reglas y medidas políticas parecen justificadas si son 'democráticas'". Véase David Held, *op cit.* , 23; Alexis de Tocqueville, *op cit.* , 190-191.

⁴¹ Véase John Stuart Mill, *op. cit.* , p. 85.

⁴² Véase David Copp, Jean Hampton y John E. Romer, *op. cit.* , p. 119.

⁴³ Véase Alexis de Tocqueville, *op. cit.* , p. 190; David Held, *ibidem.* , pp. 194-195

El voto de la ciudadanía en la capital ha servido para aprobar o rechaza el ejercicio del poder público y la composición del gobierno, al menos desde las últimas décadas del siglo XX; sin embargo, la transformación estructural de su gobierno quedó en manos de la Federación, desde el siglo XIX, por lo que la autoridades locales no sólo dependen del sufragio ciudadano, sino del criterio de la eficacia organizativa del sistema federal.⁴⁴ En este sentido, la realidad política capitalina demuestra que la soberanía popular se sometió a la soberanía estatal.⁴⁵

El asunto de los derechos democráticos de los habitantes del D. F., como apreciamos líneas arriba, adquieren relevancia por su vínculo con el modelo democrático y el marco constitucional. De lo anterior se explica el nivel del debate sostenido en los congresos constituyentes del siglo XIX. Sin embargo, desde perspectiva moderna de la democracia (Held, 1997; Dahl, 1989), planteamos que el tema de los derechos democráticos de los habitantes del D. F. no se agotó satisfactoriamente, debido a que los habitantes de este perímetro quedaron indefinidos jurídicamente, pues el reconocimiento y la protección de sus derechos políticos no los amparó la legislación nacional ni la local.

Los legisladores de 1824 solicitaron se pospusiera la discusión de los derechos políticos en el D. F. para que lo resolviera el congreso ordinario, no así por el congreso constituyente; además, para que se incorporara al debate la participación de las legislaturas de las entidades federativas, debido a la complejidad que la materia invistió.

Los argumentos de los diputados Marín y Mora son muestra de lo anterior (DDF[a], pp.61, 77-79). El rechazo de aprobar la residencia de los poderes federales, en ese momento, significó que no existían condiciones para abordar el tema o que los legisladores demostraban así su falta de pericia, o tal vez que era la única forma de hacerle frente a una propuesta elaborada por el grupo hegemónico, a causa de que no contaban con el apoyo de todos los sectores políticos. La última opción parece la correcta, sobre todo porque quienes se opusieron a la propuesta, que el valle de México fuese la sede de la Federación, vieron con recelo cómo se validó la continuidad de un poder federal unificado y fortalecido por herencia de la monarquía española.⁴⁶

⁴⁴ Véase Josep M. Colomer. *Op cit.*, p. 165.

⁴⁵ Véase David Held. *Op cit.*, p. 69.

⁴⁶ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, *op cit.* , pp. 8-12; Josep M. Colomer. *Op cit.* , p. 165.

El discurso del diputado Espiridión Moreno en 1857 da muestra del conflicto (DDF[b], 1992:35; Zarco, 1956:1241). La incorporación de los razonamientos en pro de los derechos democráticos de los habitantes de la capital federal son abundantes en los discursos pronunciados en el siglo XIX, particularmente en el congreso constituyente de 1857, aspecto que contrasta enormemente con la poca atención prestada por parte de los senadores de la legislatura LVIII.⁴⁷

El senador priista Esteban Ángeles indicó que las reformas previas para el D. F. dejaron resuelto el asunto de la ciudadanía y sus derechos políticos. Sin embargo, hay que señalar que el senador Ángeles parte de una concepción de un gobierno federal unificado, habida cuenta que retoma la noción dual decimonónica que privilegia la representación política en favor de las entidades federativas (soberanía estatal), y que se traduce en la hegemonía de la Federación hacia las entidades federativas. Su visión se aleja de aquella otra que concibe a un gobierno federal descentralizado, que privilegiaría la representación política del gobierno del D. F. (soberanía popular), y reivindica los derechos democráticos de los capitalinos.⁴⁸

La eficacia organizativa es el principal razonamiento del senador para sostener la existencia de un gobierno federal unificado⁴⁹, que en términos inmediatos detona la subordinación del gobierno en la capital para favorecer el correcto funcionamiento del sistema federal. Además, su postura queda adscrita a la idea de la *constitucionalidad* de la representación estatal, que se expresa para justificar el predominio de la Federación sobre el gobierno local, que erróneamente ha sido considerada contraria a la concepción de la *constitucionalidad* de la representación popular, que garantiza a los ciudadanos de la capital ejercer sus derechos democráticos. Véase la tabla 7

⁴⁷ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

⁴⁸ Véase David Held, *op cit.*, p. 69 ; Josep M. Colomer. *Ibidem*, pp. 164-179, 221.

⁴⁹ Véase Josep M. Colomer, *Ibidem.*, p. 165.

Tabla 7: Derechos políticos en el D.F.		
Legisladores en 1824 ⁵⁰	Legisladores en 1857 ⁵¹	Legisladores en 2002 ⁵²
<p>Fecha: 23 de octubre de 1824 Orador: El Sr. [Mariano] Marín [representante de Puebla]:</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856 Orador: El Sr. [Francisco] Zarco: [representante de Durango]</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p>
<p>“Es más conveniente reservar esta asignación al futuro congreso [...] el mismo congreso ha de ejercer en el distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado, y para no privar á sus vecinos del derecho á obrar activamente en todos los asuntos de la federación, las juntas electorales de todos los estados pueden nombrar para diputados y senador á los vecinos del distrito de la federación como (a) sus propios vecinos” (DDF[a], p.61).</p> <hr/> <p>Fecha: 17 de mayo de 1825 Orador: El Sr. Mora (¿Ignacio de Mora y Villamil, representante de Guanajuato?) “pedimos al congreso [...] para que no se proceda á discutir el dictamen pendiente sobre el distrito federal: primero, sin oír previamente el voto de las legislaturas de los estados. Segundo, [...] [se] consulte el modo de arreglar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del pretendido distrito [...] [es] preciso que los [habitantes de la ciudad de México] ejerciten</p>	<p>“si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y a existir como Estado de la federación, debe acompañarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en Estado sólo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso” (DDF[b], 1992:8; Zarco, 1956:1104).</p> <hr/> <p>Fecha: 10 de diciembre d 1856 Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto [representante de Puebla]: “los derechos no se proclaman con condiciones y porque la rectitud del Congreso no pude querer imponer una especie de pena a la población de [la ciudad de] México, mientras, por estas o aquellas causas residan aquí los poderes de la federación. Si tal se hiciere, se excitaría al Distrito a la rebelión para reivindicar sus derechos” (DDF[b], 1992:11; Zarco, 1956:1107-1108).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero d 1856 Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto [representante de Puebla]: “están pendientes las adiciones relativas á los derechos [políticos de los habitantes] del Distrito [...] El Congreso [constituyente] debe detenerse ante el riesgo de cometer una injusticia, no ya contra población tan numerosa, sino aun contra un solo ciudadano” (DDF[b], 1992:31-32; Zarco, 1956:1235-1237).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero d 1856 Orador: El Sr.</p>	<p>“en los últimos años se han realizado reformas tendientes a dotar al Distrito Federal, y a su población, de amplias atribuciones y derechos, destacándose la creación de un gobierno propio, y la participación ciudadana en la elección de sus autoridades y representantes.”</p>

⁵⁰ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit.; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. , pp. 55-76.

⁵¹ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

⁵² Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N^o 64, op cit.

<p>estos mismos derechos que los demás ciudadanos, y que si bajo el pretexto de conveniencia pública se decreta que una parte de la población tan considerable como esta deje de ejercer sus derechos políticos [...] la legislatura de México [...] pide á la cámara declare previamente los derechos (políticos), porque dejando esta resolución para (después) nunca llegara a conseguirse” (DDF[a], p. 77-79).</p>	<p>[Ignacio] Ramírez [representante de Sinaloa]: “el dictamen [de la comisión consuma] el despojo de todos los derechos, privándolo [a los habitantes del Distrito Federal] de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior, y arrebatándole sus rentas” (DDF[b], 1992:32-33; Zarco, 1956:1239).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero d 1856 Orador: El Sr. [Francisco] Zarco [representante de Durango]: Con respecto al Distrito Federal “se proclaman sus derechos, pero con plazo, con condiciones, de tal manera, que la proclamación es una burla sangrienta, una inhumana ironía, una Constitución idilio, una (Constitución) novela [...] Pide autoridades propias, organización que convenga á sus necesidades, y se le concede el gran favor de que nombre á sus ayuntamientos!” (DDF[b], 1992:38; Zarco, 1956:1254-1256).</p>	
--	---	--

Conclusiones

El debate legislativo en torno a la condición jurídico-política de la ciudad capital no fue resuelto completamente por los legisladores del siglo 1824, debido a que –creemos– quedó inconcluso el debate a fondo de ciertos temas relacionados con la sede de los poderes federales, sobre todo los relacionados con la autonomía del gobierno local y los derechos políticos de sus habitantes. Por su parte, los diputados del congreso constituyentes de 1857 dieron continuidad a los razonamientos que favorecieron la concentración del poder político en la capital y defendieron la supremacía la Federación sobre el gobierno local, veamos: a) la designación de la capital la hizo un congreso constituyente y no el congreso constitucional; b) el concepto de constitucionalidad se ligó al concepto de soberanía nacional, de esta manera el concepto de autonomía local fue relegado a un segundo nivel; c) la representación política de las entidades en la Federación se impuso a la representación política de los habitantes del D. F. , así, la soberanía estatal se impuso a la soberanía popular; d) el principio constitucional de la soberanía nacional apuntaló la división de poderes y al sistema federal, pero principio no protegió de la misma forma el ejercicio democrático en la capital ni la autonomía de su gobierno.

Los resultados señalan que el sistema de la división de poderes y el sistema federal fueron elaborados para unificar el poder político, ello explica porque el poder Legislativo, al menos en 1824, se vio influenciado por los intereses del gobierno central para instaurar los poderes federales en la ciudad de México y por la omisión que se hizo de las legislaturas locales al decidirlo.

El federalismo mexicano, en el asunto de la capital, por un lado, se instauró desde una perspectiva unitaria del poder (centralista) y, por otro lado, sus apologistas no resolvieron que la democracia y el federalismo logran convivir en el asiento de la Federación, debido a que los poderes federales serían gobierno a nivel nacional y local. En este sentido, la división de poderes y el sistema federal se instauraron en México para reconocer a los criterios de la eficacia política y administrativa (eficacia organizativa), pero se omitieron dos conceptos claves de la democracia, el tema de la libertad individual (derechos políticos) y la autonomía del gobierno del D. F. (libertad de gobierno).

El ejercicio de la democracia del D. F. en el siglo XIX se restringió al criterio de la eficacia organizativa; es decir, se privilegió el correcto funcionamiento del sistema federal, de esto desprende el vínculo sistemático que se hizo entre el federalismo, la división de poderes y la asignación jerárquica de facultades en favor de la Federación. Por tanto, la eficacia organizativa del sistema federal denotó la existencia de un gobierno unificado, que a su vez, justificó la preponderancia de la Federación sobre el gobierno local. La perspectiva liberal decimonónica no contempló las contradicciones o tensiones entre la división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano en la sede de los poderes federales.

Los casos expuestos evidencian dos visiones de federalismo. La primera defendió la continuidad del modelo federal y el predominio de la Federación frente a las autoridades de la capital (un poder centralizado); la segunda perspectiva apuntó hacia la descentralización del modelo federal, de manera que se permitiera mayor participación del poder local, sin vulnerar el funcionamiento de la división de poderes ni del sistema federal. La discrepancia se registró por el conflicto conceptual entre la *soberanía* nacional frente a la *autonomía* local.

Los razonamientos de los legisladores en el año 2002 privilegiaron la visión de la soberanía estatal: 1) para privilegiar el principio cohesionador de las entidades federativas integradas en la Federación; 2) para justificar la supremacía constitucional de la representación estatal, como requisito obligado que garantiza el funcionamiento del sistema federal, argumento que justifica la subordinación de las autoridades locales del D. F. con respecto a la Federación. Ciertamente, la eficacia organizativa respondió a un principio instrumentalista: la necesidad de garantizar el funcionamiento del sistema federal, aunque se quedó pendiente el tema de la representación política de los ciudadanos.

Los argumentos que defendieron la representación popular en favor de la capital se esgrimieron: 1) para cuestionar el *status sui generis* asignado a D. F. que deja a la capital en un esquema diferenciado respecto a las entidades federativas, lo procesan como tema insuficientemente estudiado y discutido; 2) para señalar que no existe contradicción, sino complementariedad, entre la división de poderes, el sistema federal (eficacia organizativa) y el ejercicio democrático en la capital (soberanía popular). En otras palabras, que el principio de constitucionalidad no justifica el sometimiento del D. F. ante la Federación,

debido a que la división de poderes, el sistema federal y el modelo democrático representativo son sistemas de organización nacional, poseedores del mismo nivel jerárquico (constitucional y conceptual) que los hace complementarios. Estado, constitucionalidad y democracia son elementos entrelazados.

El asunto de la representación política y los derechos democráticos de los habitantes del D. F., resulta preponderante debido a ambos mantienen un vínculo con el modelo democrático y el marco constitucional. El voto ciudadano ha servido para designar autoridades y evaluar su ejercicio público, a partir de 1987 con la creación de la ARDF. Sin embargo, la transformación estructural del gobierno local es facultad de la Federación, ni los ciudadanos, ni las autoridades locales tienen facultades para promover modificaciones constitucionales, que cambien la condición jurídica y política del gobierno del D. F., siendo este el argumento principal de los senadores. Por lo tanto, la realidad política capitalina demuestra que la soberanía popular se sometió a la soberanía estatal.

Los legisladores del 2002 no profundizaron en el debate del *status* de la ciudad capital, su razonamiento fue que la ALDF no puede promover cambios constitucionales; en consecuencia, no resolvieron las tareas pendientes que heredaron de los legisladores del siglo XIX. Los senadores nuevamente privilegiaron el principio de la constitucionalidad para impedir cambios al marco legal en materia del D. F., de esta manera dieron continuidad del diseño institucional decimonónico de la capital federal.

Aparato crítico y referencias bibliográficas (temática)

Teoría Política

- DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*, USA, Yale University, 1989.
 HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, México, FCE, 2001
 HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
 HUNTINGTON P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Paidós, 2001
 LOCKE, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, España, Aguilar, 1973
 MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*, Madrid, Editorial Técno, 2007.
 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant. *Del Espíritu de las Leyes*, España, Técno, 1987
 TOCQUEVILLE Alexis de. *La democracia en América*, México, FCE, 1996.
 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996

Historia de México

- CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. *Historia General de México*, obra presentada por el Centro de Estudios Históricos, Versión 2000, México, COLMEX, 2007
 RABASA, Emilio. *La Evolución Histórica de México*, México, Editorial Porrúa, 1972

Régimen Político

- ÁLVAREZ, José Rogelio Álvarez (director). *Enciclopedia de México*, México, Enciclopedia de México, 1978
 BARRAGÁN Barragán, José. *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, México, UNAM, 1978
 BARRAGÁN Barragán, José et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003
 BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1996
 COLOMER M. Josep. *Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001
 COLOMER Viadel, Antonio. *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, España, 2006
 COPP David, Jean Hampton y John E. Romer. *The idea of Democracy*, New York, Cambridge University Press, 1993. Traducción propia (trad. pro.)
 ESPINOZA Toledo, Ricardo. *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 20, México, IFE, 1999
 GALEANA, Patricia. *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003
 GIMATE-WELSH, Adrián (coordinador). *Sistema Político Mexicano: Ayer Hoy. Continuidades y Rupturas*. Libro en proceso de publicación. El texto original se ubica en la Coordinación General del Posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Junio del 2010
 LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada. Documentos para la historia del México independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995
 PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003
 PANTOJA Morán, David y Jorge Mario García. *Tres Documentos Constitucionales en la América Latina Española pre independiente*, México, UNAM-IIJ, 1975
 SERRANO Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, CENAM-P y V, 2001
 TENA Ramírez, Felipe [a]. *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991.
 [b]. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998
 VALENZUELA, Arturo. *El debate actual sobre Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*, México, IFE, 1999
 ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, COLMEX, 1956

Documentos

D.D.F. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824[a], 1857[b]*, México, DDF, 1992.

HCDD. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*. (Disco 1: noviembre de 1916-agosto de 1952), México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comité de Biblioteca, 2006
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2009

Internet

http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/116/dictamen_reformas73_76_etc.html; además, Diario de los debates N0 10, 1 de octubre de 2002, LVIII Legislatura, tercer año de ejercicio, primer periodo extraordinario.

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVIII&a=III&diario=10&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Octubre%201.%202002&id=220&id=221&id=222&id=223&id=224&id=225&id=226&id=227&id=228&id=229&id=230&id=231&id=232&id=233>

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Jorge Romero Marinero a las ponencias CRVIII-14-10 **“Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano” (Primera de dos partes)** de José L. Chávez G.

El conjunto –de dos partes- de la ponencia del alumno del doctorado en Estudios Sociales, Procesos Políticos de la UAM-I y miembro de la REDIPAL, José Luis Chávez García, resulta un documento de valor conceptual que enriquece el debate legislativo en torno al status jurídico-político de la Ciudad de México; al mismo tiempo representa un importante aporte al análisis histórico sobre el discurso legislativo nacional, en la medida en que expone y compara la línea discursiva de los actores en pugna del poder legislativo adheridos tanto a las visiones realistas versus republicanas, centralistas versus federalistas y liberales versus conservadoras que han prevalecido en la historia política del país.

Un acierto más es la identificación y abordaje de forma sintética de los conceptos motrices del debate legislativo relativo al asiento de los poderes federales en la Ciudad de México, a saber de éstos: división de poderes, federalismo, democracia, representación política, residencia de los poderes federales, gobierno del D. F., y derechos políticos, desarrollados éstos en el marco de momentos clave, que identifica el autor, del devenir constitucional del país: 1824, 1856-1857 y 2002.

El estudio inicia con la identificación de un hecho sustancial relativo a la designación de la sede de los poderes federales, y es que a partir de denuncias como la del legislador Manuel Ortiz-en 1824- se establece que la designación se realizó sin la participación ni autorización de las entidades federativas.

En tal sentido, el autor afirma que desde esta época se omitió el principio de representación política de las entidades en la Federación, debido a que no se consultó ni consideró el voto de las legislaturas locales y, en consecuencia, considera que la designación de la ciudad capital fue una imposición del gobierno en funciones (Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro C. Negrete) y que ello distorsionó el principio de la división de poderes.

Otra consideración de esa distorsión que expone, Chávez García, es que la decisión de elegir la sede de los poderes federales la resolvió un congreso constituyente y no el congreso constitucional, como lo establecía la Carta Magna; a este respecto la mayoría de los diputados, en ese momento, ignoraron el hecho de invasión de funciones de un congreso constituyente a un congreso constitucional.

Desde entonces, explica el autor, el D. F. “se erigió como el espacio huésped de un centralismo real, no así, en el lugar ejemplar de la descentralización formal que ofreció el sistema federal”. Más adelante en el análisis que hace de los argumentos de legisladores de la época, tanto en 1824 como en 1856-1857, ubica de manera acentuada que los mismos se inclinaron en su mayoría por apoyar sus concepciones en la categoría de *soberanía* nacional, antes que en la categoría Autonomía del D. F., significando que la funcionalidad del sistema federal se impuso a la representación política de los habitantes de la capital.

Al respecto, el investigador menciona que el argumento principal, que explica la superioridad real del sistema federal sobre la representación política, “se ubica en los postulados de la teoría constitucionalista, puesto que ésta sostiene que la Federación es representativa de las partes, por lo tanto, el lugar en donde residen los poderes federales le resulta exclusivo de su jurisdicción”.

Posteriormente, y en un análisis comparativo de los argumentos expuestos tanto en 1824 y 1856-57 con los vertidos por legisladores en el 2002, se observa que estos últimos reproducen el debate sostenido en el siglo XIX, ya que los senadores, en el caso del siglo XXI, privilegiaron la representación política de las entidades en omisión de la representación popular de los capitalinos, en aras, según éstos, de garantizar la vigencia de la división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano.

Chávez García, dice al respecto que “los senadores de la LVIII Legislatura dieron explicaciones que a nuestro parecer no reflejan una evolución sobresaliente, con respecto a los defendidos por los legisladores del siglo XIX”.

En suma, concluye que debate legislativo en torno a la condición jurídico-política de la ciudad capital no fue resuelto completamente por los legisladores del siglo 1824, “debido a que quedó inconcluso el debate a fondo de ciertos temas relacionados con la sede de los poderes federales, sobre todo los relacionados con la autonomía del gobierno local y los derechos políticos de sus habitantes”.

Por otro lado, llega a la conclusión de que la soberanía estatal se impuso a la soberanía popular, así como que el principio constitucional de la soberanía nacional apuntaló la división de poderes y al sistema federal, pero no protegió de la misma forma el ejercicio democrático en la capital ni la autonomía de su gobierno.

En esa línea de análisis el autor concluye y opina que “el principio de constitucionalidad no justifica el sometimiento del Distrito Federal ante la Federación, debido a que la división de poderes, el sistema federal y el modelo democrático representativo son sistemas de organización nacional, poseedores del mismo nivel jerárquico (constitucional y conceptual) que los hace complementarios. Estado, constitucionalidad y democracia son elementos entrelazados”.

A lo largo de estas argumentaciones del autor flota y prevalece la dicotomía que de manera esquemática se podría resumir: división de poderes y sistema federal (eficacia organizativa) por un lado, versus el ejercicio democrático en la capital (soberanía popular).

Finalmente, regresando al siglo XXI concluye que los legisladores en 2002 no profundizaron ni avanzaron en el debate del *status* de la ciudad capital, ni resolvieron las tareas pendientes que heredaron de los legisladores del siglo XIX. Los senadores privilegiaron de nuevo el principio de la constitucionalidad para impedir cambios al marco legal en materia del D. F.

Cabe decir que el tema de la reforma política inconclusa del DF o, mejor dicho, el escamoteo de derechos plenos a los habitantes de la ciudad capital del país es un debate vigente y permanente desde hace por lo menos 186 años y como lo ha expuesto atinadamente el investigador en ambas ponencias, no existe justificación constitucional

para seguir regateando “soberanía popular” a los capitalinos en aras de la soberanía del Estado.

La ciudad está a debate. La exigencia: derechos plenos para la Ciudad.

“LAS CONSTITUCIONES LOCALES A 186 AÑOS DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA”

Por: DAVID CIENFUEGOS SALGADO ¹

*A Manuel González Oropeza
por sus tres décadas de entrega
al Derecho Constitucional y por su
Digesto Constitucional Mexicano*

Verdad es [...] que las instituciones americanas, han servido de modelo a las nuestras, pero verdad es también que nuestra Constitución no es una copia servil de la americana, ni los legisladores de 1857 se movieron a adoptar nada por mera imitación, sino estimando siempre y en todo caso las razones y fundamentos en que debieran apoyarse las nuevas prescripciones constitucionales, creando en realidad y en discusiones llenas de luz y acierto, un Derecho esencialmente mexicano. ¿Por qué hemos de buscar siempre en escritores extranjeros la razón de nuestro propio Derecho Constitucional, si podemos hallarla entre nosotros mismos? ¿Por qué hemos de buscar siempre razones y explicaciones de analogía, si las tenemos fundamentales y propias? En verdad que hay el peligro de extraviar el sentido de varios artículos de nuestra constitución a fuerza de buscar sus comentarios en los escritos de los comentaristas americanos. Que se busquen para robustecer los fundamentos propios de nuestra Constitución y para estudiar la práctica de ciertos principios, es muy justo y acertado; pero que se adopten como base y fundamento de nuestro Derecho Constitucional, es acaso peligroso y poco nacional.

José María del Castillo Velasco,

Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano, 1879.

RESUMEN

Se expone grosso modo, la evolución que ha tenido el constitucionalismo local en México, a partir de la preocupación doctrinal por difundir los textos constitucionales de las entidades federativas, para ello se hace un recuento de las diversas ocasiones en que se ha divulgado tal información.

¹ Miembro de la REDIPAL. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

“LAS CONSTITUCIONES LOCALES A 186 AÑOS DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA”

La primera ocasión en que se reunieron en un solo volumen los textos constitucionales locales es, por supuesto, en un momento posterior al nacimiento del estado federal mexicano. Hacia 1828, la imprenta de Galván, a cargo de Mariano Arévalo, publicó la *Colección de constituciones de los Estados-Unidos Mexicanos*.² Es el primer esfuerzo que da cuenta de la diversidad jurídica del naciente país, así como del momento inicial de las tensiones que, en casi todas las materias, vendrán a resolverse a favor del centro.

Cuarenta y dos años tendrán que pasar para que se reúnan nuevamente los textos constitucionales locales. Estos documentos fundamentales del orden local están prácticamente ausentes durante el interregno de las disputas entre quienes apoyan los modelos federal y central, disputas políticas más que ideológicas. 1836, 1843, 1847 y 1857 son los momentos estelares de esa paradigmática discusión que habrá de zanjarse a favor del federalismo con la reunión del constituyente de 1856-1857. A pesar de ello, las convulsiones internas, así como el largo periodo de la intervención y segundo imperio, no permitirán la estabilidad necesaria para la reunión de las constituciones dictadas con la guía inspiradora de las ideas liberales plasmadas en la ciudad de México por el Congreso Constituyente. Constituyente convocado por Álvarez en 1855, cuando caminaba rumbo a la ciudad de México, consumada la derrota de López de Santa Anna por el movimiento revolucionario cobijado por el Plan de Ayutla.

La incorporación de los ideales liberales a la visión federalista, llevaría a la reforma de todas las constituciones locales, algunas en el momento inmediato a la entrada en vigor de la Constitución de 1857, otras, muchos más tardíamente.

Será en 1870 cuando se publique, en la ciudad de Toluca, otra recopilación: *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857 y Colección de Constituciones de los Estados que forman la Confederación*.³ La estabilidad del régimen juarista permite tal obra, aunque

² *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1828, 3 t.

³ *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857 y Colección de Constituciones de los Estados que forman la Confederación*, Toluca: Tipografía del Instituto Literario, 1870.

en el fondo las aguas se agitan con nuevas amenazas de división en el país. Curiosamente será la única compilación mexicana que no se realice en la capital del país. Quizá este dato intrascendente augure que desde las regiones no se volverán a gestar los cambios en el país. Aunque... lejos del centro, otro oaxaqueño empieza a perfilarse para asumir el gobierno de la Federación.

Aquí no podemos dejar de mencionar que al año siguiente, en 1871, aparece la obra de José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, quien incorporará como apéndice de su obra las constituciones de los estados.⁴ La segunda edición de la obra, “revisada y aumentada por el autor con la colaboración del Sr. Lic. D. Eduardo G. Pankhurst”, se imprimiría en 1879, en la propia imprenta de Castillo Velasco, situada en la Calle de la Mariscal no. 5, pero... ya no llevaría como apéndice las constituciones locales,⁵ lo cual, habría que suponerlo, abarataría el costo de la obra, orientada a ser libro de texto.

Respecto de los libros sobre derecho constitucional mexicano, durante el siglo XIX, como afirmará Elisur Arteaga, “la organización política de los estados miembros de la federación, sólo alcanzaba a merecer un breve apartado; éste era general y sin una referencia a las instituciones particulares de la estructura local”.⁶ La revisión a las obras de Ramón Rodríguez,⁷ Eduardo Ruiz⁸ y Mariano Coronado⁹ le dan la razón.

⁴ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, 849 p. Las constituciones que incluye son las de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La obra puede consultarse en la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta del 10 de marzo de 2010. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=363> Hay una edición facsimilar publicada en 2008 por Miguel Ángel Porrúa.

⁵ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, 2ª ed., México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879, 428 p. La obra puede consultarse en la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta del 10 de marzo de 2010. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=361>

⁶ Elisur Arteaga Nava, “Breve nota introductoria a la segunda edición”, en Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado, *La Constitución guerrerense. Una visión histórica y político-institucional*, 2ª ed., México, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, 2006, p. 8.

⁷ Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional escrito para servir de texto a los alumnos del Colegio Militar*, 2ª ed., México, Imprenta de la calle del Hospicio de San Nicolás núm. 18, 1875, pp. 513-570.

⁸ Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, pp. 366-380.

⁹ Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Librería de Ch. Bouret, 1906, pp. 211-223.

Algunos años después, precisamente al final del mandato de Manuel González (1880-1884) y como preámbulo de la nueva asunción de la presidencia por Porfirio Díaz, será cuando se publique la *Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones especiales de cada uno de los Estados de la Federación*,¹⁰ quizá la más conocida de las compilaciones, considerando que un gran número de autores se refieren a ella.

Una nueva compilación se vería en 1897. Ésta si monumental: por vez primera se reúne la normativa constitucional, civil, penal y procesal de las entidades federativas. Los volúmenes, formados por Emilio Islas, constituyen la *Codificación de la República Mexicana formada de orden del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda por el Director del Boletín Judicial Lic. Emilio Islas y consta de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos de los mismos ramos y demás vigentes en los Estados de la República, Distrito Federal y Territorios; de la Constitución federal y la particular de cada Entidad Federativa con sus adiciones y reformas*.¹¹

Cinco años después, se presenta un trabajo más modesto, ahora en dos tomos: *Constituciones políticas de los estados de la República Mexicana*.¹² El siglo XX iniciaba con una recopilación oficial que daba cuenta de las numerosas transformaciones constitucionales locales. Una de ellas, como se comprenderá a casi dos décadas del Porfiriato, es la relativa a las facultades, requisitos y organización del poder ejecutivo local.¹³ Cuestión fácil de comprender si leemos el apologético texto de Lázaro Pavía en torno a los, nunca mejor dicho, *hombres del presidente*.¹⁴

¹⁰ *Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones especiales de cada uno de los Estados de la Federación*, México: Imprenta del Gobierno en Palacio, 1884, 2 t. [t. I, 152+457 p.; t. II, 441 p]. Hay una edición facsimilar parcial, con una presentación de Enrique Lombera Pallares: *Constitución de 1857. Constituciones de los estados (Edición facsimilar de la obra publicada e impresa en la Imprenta del Gobierno, en México, el año de 1884)*, México: Partido Revolucionario Institucional [Serie Documentos, 6], s. f., xiii-313 p.

¹¹ Islas, Emilio, *Codificación de la República Mexicana formada de orden del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda por el Director del Boletín Judicial Lic. Emilio Islas y consta de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos de los mismos ramos y demás vigentes en los Estados de la República, Distrito Federal y Territorios; de la Constitución federal y la particular de cada Entidad Federativa con sus adiciones y reformas*, México: Imprenta y Litografía de Juan Flores, 1897.

¹² *Constituciones políticas de los estados de la República Mexicana*, México: Imprenta del Gobierno Federal en el ExArzobispado, 1902, 2 t.

¹³ Debe recordarse que catorce años antes, el Gral. José Vicente Villada, había publicado *La reelección del Presidente de la República y gobernadores de los Estados. Memorándum acerca de la reforma de los*

Los avatares revolucionarios, de 1910 hasta 1917, no serían propicios a la reunión de las constituciones estatales. Sin embargo, dictada la Constitución de 1917 y bajo el decreto carrancista que facultaba a los congresos locales a adoptar la calidad de constituyentes para incorporar los nuevos principios consagrados por el Constituyente en Querétaro, se abría la puerta para que los nuevos textos fueran nuevamente reunidos, hechas las adecuaciones pertinentes. Era preciso iniciar la tarea de la Revolución bajo la égida de nuevas ideas, de novedosas instituciones, de nuevas formas de organizar el poder. Algunas de esas nuevas maneras no habrían de gustar, valga el ejemplo del gobierno socialista yucateco de Salvador Alvarado.

Sería en 1924 cuando se publica en el Boletín de la Secretaría de Gobernación, la *Compilación de las Constituciones Políticas de los Estados*.¹⁵ Es la misma publicación que ofrece en dos volúmenes una recopilación de excepcional valor: *Leyes fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y planes revolucionarios que han influido en la organización política de la República*,¹⁶ cuyo título tiene como antecedente inmediato la obra publicada por Ignacio Cumplido,¹⁷ y que será retomado en el conocido texto de Tena Ramírez, de consulta obligada para los estudiosos del derecho constitucional mexicano de las décadas finales del siglo XX.¹⁸

Luego vendrán los tiempos de la hegemonía presidencial, con una marcada tendencia al avasallamiento de los grupos centrales sobre los grupos locales, que culminará con lo que Diego Valadés ha llamado el *constitucionalismo reflejo*, donde la tónica generalizada es la

artículos 78 y 104 de la Constitución mexicana, México, Tipografía de J. V. Villada, 3ª de Independencia no. 3, 1888, vii-646 p.

¹⁴ Lázaro Pavía, *Los estados y sus gobernantes. Ligeros apuntes históricos, biográficos y estadístico*, México, Tipografía de las Escalerillas, 1890. En la introducción de la obra, Pavía afirmaba: "... el Señor Presidente ha tenido el recto juicio y la discreción necesaria para rodearse de hombres de verdadero mérito, para que puedan prestigiar el buen nombre de su Administración [...] Todos ellos son dignos de figurar notablemente en las brillantes páginas de nuestra historia contemporánea; todos han sacrificado los mejores años de su existencia luchando con denuedo en favor de la estabilidad de la democracia...".

¹⁵ "Compilación de las Constituciones Políticas de los Estados", *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, DF, tomo IV, nos. 23 y 24, abril y mayo de 1924.

¹⁶ *Leyes fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y planes revolucionarios que han influido en la organización política de la República*, *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, DF, tomo III, nos. 14 y 15, julio y agosto de 1923.

¹⁷ *Colección de las leyes fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter, desde el año de 1821 hasta el de 1856*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1856, 352 p. La edición de 1857 tendría 379 páginas. Hay una edición facsimilar, publicada en 2008 por Miguel Ángel Porrúa, de la edición de 1857, que incluye un prólogo de Manuel González Oropeza.

¹⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16ª ed., México, Porrúa, 1991, xxiv-1102 p.

reiteración de las reformas federales en los textos locales. Aunque excepciones, por fortuna, no habrán de faltar.

Casi al finalizar la primera mitad del siglo XX, se advierten algunas menciones sobre el constitucionalismo local en la guía que prepara Helen L. Clagget sobre el derecho de los estados mexicanos.¹⁹ Quizá ésta fue la primera llamada de atención, 120 años después de creada la Federación mexicana, sobre el olvido al que se sometió el derecho local en un país que presumía en el papel de ser un estado federal.

La segunda mitad del siglo XX verá nuevos intentos de reunir los textos constitucionales, mismos que han presentado una evidente evolución desde los momentos iniciales, posteriores al dictado de la Constitución General de 1917. Evolución que se hará evidente con la transformación de los territorios federales en estados.

El primer trabajo que debe mencionarse es la compilación que realiza Margarita de la Villa de Helguera. Su trabajo *Constituciones vigentes en la República Mexicana con las leyes orgánicas de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal* aparece publicado en 1962 por el Instituto de Derecho Comparado de la UNAM,²⁰ con una presentación de César Sepúlveda en la que éste señala: “Es indiscutible que la aplicación de nuestro Derecho Constitucional local se facilita y mejora si se reduce, como debiera, la diversidad de disposiciones legales que la organización federal permite, a veces de manera extralógica, pues ya está probado en abundancia que la existencia de normas e instituciones jurídicas idénticas o parecidas de una entidad a otra, constituyen en el conjunto un excelente vehículo de entendimiento y de convivencia, y favorecen la paz social”.²¹ Aunque desde la presentación de la obra se anuncia un “estudio comparativo de estos ordenamientos” a publicarse en 1963, al parecer no hubo ocasión de concluir dicho estudio, donde la autora señalaba se haría “sistemáticamente el estudio comparativo de los textos federal y local, a fin de señalar aciertos y fallas, analogías y diferencias y la posible manera de lograr una mayor armonía y cooperación internas”.

¹⁹ Helen L. CLAGETT, *A guide to the law and legal literature of the mexican states*, Washington, Estados Unidos: The Library of Congress, 1947, 180 p.

²⁰ Margarita de la Villa de Helguera, comp., *Constituciones vigentes en la República Mexicana con las leyes orgánicas de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal*, México: UNAM, 1962, 2 t. [t. I, xv-566 p.; t. II, pp. 567-1131] La obra puede consultarse en la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta del 10 de marzo de 2010. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=754>

²¹ *Ibidem*, t. I, p. xi.

Para 1962, los Estados Unidos Mexicanos se componen de veintinueve estados, un Distrito Federal y dos territorios federales: Quintana Roo y el Distrito Sur de la Baja California. Así, además de las correspondientes constituciones locales, la recopilación incluyó la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* y la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, vigente sólo en lo relativo a los territorios federales.

Por otra parte, debe reconocerse que la “mera recopilación” de Margarita de la Villa de Helguera nos ofrece como apéndice un interesante “Cuadro histórico cronológico de las Constituciones que han tenido vigencia en los estados de la República Mexicana desde la independencia”, en el cual, quizá por vez primera se presentan los datos sobre las fechas en que se expidieron constituciones en las entidades federativas.²²

Acorde con la temática abordada en la compilación, Jesús Romero Flores publica una historia de los estados mexicanos,²³ que tiene un carácter anecdótico, sin pretensiones académicas, pero que da cuenta de abundantes datos para la historia de las entidades federativas.

Una nueva aproximación al tema se advierte en la obra de Monique Lions, *Reforma a las constituciones vigentes en la República Mexicana*, que quince años después de la recopilación de Margarita de la Villa vuelve los ojos a las transformaciones que viven las entidades federativas mexicanas.²⁴ Lions advierte la “tendencia marcada a asentar el predominio del ejecutivo sobre el legislativo, frente a un judicial de competencias estrictamente delimitadas”,²⁵ asimismo, hace una tipología de las reformas, dividiéndolas en: 1. Reajustes y adaptaciones a la evolución socioeconómica; 2. Definición más precisa de la nacionalidad local y tendencia a reservar a los nacionales de cada Estado el ejercicio de los cargos públicos estatales; 3. En el régimen municipal, tendencia a preparar un retorno hacia una centralización más marcada; 4. La nueva mayoría política de los dieciocho años; 5. Las reformas al poder judicial; 6. Enumeración más detallada de las garantías individuales y sociales; y, 7. Modificaciones al derecho penal y al régimen

²² Ibidem, t. II, pp. 1127-1131.

²³ Jesús Romero Flores, *Historia de los estados de la República Mexicana*, México, Ediciones Botas, 1964, 498 p.

²⁴ Monique LIONS, *Reforma a las constituciones vigentes en la República Mexicana. 1º de enero de 1960 – 31 de diciembre de 1972*, México: UNAM, 1975.

²⁵ Ibidem, p. 7.

penitenciario. Lions da cuenta de la experiencia zacatecana de una nueva constitución en 1964.²⁶

Esta publicación coincide con un hecho relevante para el constitucionalismo local mexicano: el reconocimiento de Quintana Roo como estado, luego de una interesante historia de transformaciones (y prácticas desapariciones) que ha destacado Manuel González Oropeza al referirse a sus cambios y fusiones como territorio federal y parte de los estados de Yucatán y Campeche.²⁷ Con la nueva configuración constitucional de Quintana Roo quedaba completa la nómina de estados de la República.

Casi una década después vendrá el pionero análisis que realiza Manuel González Oropeza, en torno, precisamente, a los mecanismos con los cuales la Federación ha logrado perpetuar el control sobre las entidades. La figura del artículo 76, fracción V, que terminará por ser el sucedáneo del control ejercido por la figura presidencial durante el porfiriato. La federación se transforma para seguir igual, según se advierte de los datos consignados en la obra *La intervención federal en la desaparición de poderes*.²⁸

A continuación, Elisur Arteaga Nava encabezará la monumental colección *Legislación pública estatal*, que además de compilar las constituciones y diversas leyes orgánicas estatales, en 31 volúmenes, para igual número de entidades (excluyendo al Distrito Federal),²⁹ tendrá un agregado sumamente importante: un texto inicial que da cuenta de la evolución constitucional de cada una de las entidades federativas. Es la primera ocasión en que alguien se detiene en el aspecto que paradójicamente define al constitucionalismo mexicano: los constitucionalismos locales, dando una somera noticia de los cambios que en 160 años habían tenido muchos de ellos.³⁰

Años más tarde, apoyado en la abundante información recabada, y tomando como punto de partida la *Legislación pública estatal*, Elisur Arteaga Nava publicó otro texto pionero:

²⁶ Ibidem, pp. 7-12.

²⁷ Manuel González Oropeza, "Constitucionalismo quintanarroense", en Luis Gerardo Samaniego Santamaría y Eduardo Ferrer MacGregor, coords., *La Constitución del Estado de Quintana Roo. 34 aniversario 1975-2009*, México, Porrúa, Congreso del Estado de Quintana Roo, 2009, pp. 19-33.

²⁸ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México: UNAM, 1983, 276 p.

²⁹ Elisur Arteaga Nava, coord., *Legislación pública estatal*, México: Escuela Libre de Derecho, CONACYT, IMSS, 1985, 31 v.

³⁰ Más tarde se realizará un nuevo esfuerzo en David Cienfuegos Salgado, coord., *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, 2007, xv-1068 p.

Derecho constitucional estatal, en el cual señalará la paradoja, no sólo mexicana, del descuido del derecho local, avasallado por el derecho de la federación:

Las instituciones locales, no obstante su mayoría de edad, no han sido objeto de un estudio sistemático y total; sólo han merecido hasta la fecha, en el mejor de los casos, que se les dedique un capítulo dentro de un estudio general del derecho constitucional federal. En los Estados Unidos de América existe una abundante y seria producción bibliográfica sobre la materia. Los tribunales, federales y locales, se han encargado de colmar las lagunas legislativas. El vacío doctrinal no es exclusivo del sistema federal mexicano. Hasta donde se tiene conocimiento, cuando menos por lo que hace a los países de la América Latina que adoptaron una forma de gobierno federal, no se tiene noticia de que existan estudios especializados y sistemático del derecho fundamental de las entidades.³¹

En esto hará eco el prologuista de la obra, José Francisco Ruiz Massieu, al afirmar:

El derecho constitucional de los estados es una de las ramas del derecho político mexicano que han merecido menos atención doctrinal en nuestro país [...] El implacable proceso de centralización que ha vivido México desde la aurora de la República, como le llamara José C. Valadés, ha conducido a que tanto las constituciones como la *vida constitucional* de los 31 estados, hayan sido escasamente trabajados por parte de los juristas, a no ser los conflictos que intermitentemente se suscitaron en el siglo pasado entre las Legislaturas y los gobernadores, y los “choques de soberanía” que se dieron entre las esferas federal y local.³²

Razón no falta a ambos autores. La revisión de los textos de derecho constitucional de los siglos XIX y XX muestra cuán poco interés suscitó el tema del derecho constitucional de las entidades federativas, cuyas referencias no pasaron de ser una mera transcripción y parafraseo de los que la Constitución federal establecía en el título respectivo.³³ Ambos juristas guerrerenses revitalizarían (o quizá, inaugurarían) el interés por el derecho local.³⁴

³¹ Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, pp. xi-xii. Habrá que recordar que son federales en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela.

³² *Ibidem*, p. ix.

³³ Y aquí deben citarse los trabajos de Margarita de la Villa y José Luis Zambrano, *Bibliografía sumaria de derecho mexicano*, México, UNAM, 1957, 200 p.; y, el *ensayo bibliográfico de derecho constitucional mexicano y garantías, amparo y derechos humanos*, 2ª ed., México, UNAM, 1998, 757 p. (La primera edición es de 1947)

³⁴ José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, UNAM, 1986 [3ª ed., 1990, xv-199 p]. Asimismo, trabajos como “El nuevo artículo 115” (1982); “La trayectoria constitucional del municipio (1821-1983)” (1985) y “El marco del nuevo artículo 115. El derecho olvidado: el derecho político de estados y municipios” (1985).

Una década después, en 1995, el Fondo de Cultura Económica lanzará la colección *Las constituciones de los Estados de la República Mexicana*.³⁵ Esta colección se complementará con la denominada *Serie Breves Historias de los Estados de la República Mexicana* que, en poco más de una década, entre 1994 y 2004, publicará casi la totalidad de breves historias de cada entidad federativa, ampliando el anhelo esbozado por Jesús Romero Flores.

Es la misma época en la cual aparecen los primeros resultados del *Digesto Constitucional Mexicano* de Manuel González Oropeza, proyecto monumental y por ello aun inconcluso, mediante el cual se pretende recuperar el corpus documental constitucional de las entidades federativas mexicanas.³⁶

La paradoja de lo que aquí se narra es que no hubo oportunidad de volver a ver impresa una nueva compilación de las constituciones locales. Desde 1962, cuando en dos tomos se reúnen las constituciones locales, no hemos tenido la oportunidad de ver juntas todas las constituciones del país en formato más o menos manejable, a no ser que nos detengamos en las posibilidades que nos brindan las nuevas bibliotecas digitales (normatecas) o los proyectos institucionales que presentan en forma separada todos los textos locales.

Evidentemente la tarea resulta sumamente compleja si se piensa que las constantes reformas a las constituciones locales. Por ejemplo, sólo entre el 20 de febrero y el 10 de marzo de 2010, es decir, menos de veinte días, hubo ocho decretos de reforma constitucional en cinco estados de la República. Como puede desprenderse, la posibilidad de tener un texto actualizado exige una labor de respuesta editorial que es difícil de alcanzar, si es que queremos prescindir del vocablo imposible.

Si bien no hay que olvidar el trabajo de Jorge Witker, *La administración local en México*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, 303 p., que sigue en mucho trabajos previos de Manuel González Oropeza y de Elisur Arteaga Nava. Igual ocurre con el ensayo de Héctor R. Olea, *Las verdaderas fuentes históricas del Derecho Constitucional Mexicano. Aportaciones a la cultura jurídica por las provincias con especial referencia al estado de Sinaloa*, México, s.i., 1949, 92 p.

³⁵ *Las constituciones de los Estados de la República Mexicana*, México: Fondo de Cultura Económica, UNAM, 1995, 31 v.

³⁶ En la actualidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación está publicando en formato de libro electrónico dicha colección.

En junio de 2010 publicamos la *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos que incluye la General, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010*,³⁷ que viene a ser el trabajo más reciente sobre el tema. Al respecto, quiero expresar que la idea de organizar una nueva compilación de constituciones locales se ha ido fraguando desde hace algunos años, bastantes años, cuando conocí el proyecto *Digesto Constitucional Mexicano* que el Dr. Manuel González Oropeza inició a mediados de la década de los noventa. Si algún referente puede haber sobre el estudio del derecho constitucional local en nuestro país es sin duda ese proyecto. A la fecha, se han publicado diversos tomos sobre el constitucionalismo bajacaliforniano, sudcaliforniano, colimense, distritofederalense, duranguense, guerrerense, morelense, oaxaqueño, potosino, tlaxcalteca y veracruzano,³⁸ además de otras, numerosas, obras de González Oropeza dedicadas al derecho e historia constitucional en general,³⁹ que tienen incidencia en el estudio de los constitucionalismos locales.

³⁷ David Cienfuegos Salgado, comp., *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos que incluye la General, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010*, México, Editora Laguna, Fundación Académica Guerrerense, Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal – UNACH, Escuela Libre de Derecho de Puebla, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, 2010, 1266 p. El presente artículo es una versión modificada de su estudio introductorio.

³⁸ Manuel González Oropeza y Aidé Grijalva, comps., *Digesto constitucional mexicano. La Constitución política de Baja California*, México: Secretaría de Educación Pública, Senado de la República, Universidad Autónoma de Baja California, 1998; Mario Vargas Aguiar y Manuel González Oropeza, eds., *Digesto constitucional mexicano. La Constitución de Baja California Sur*, México: Editora Laguna, 1996; Manuel González Oropeza y Enrique A. Salazar Abaroa, coords., *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*, México: Congreso del Estado de Colima, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas de Colima, AC, 2000; Manuel González Oropeza, *Digesto constitucional mexicano. La Constitución del Distrito Federal*, México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000; Manuel González Oropeza y José Rosas Aispuro Torres, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Durango*, Durango: H. Congreso del Estado de Durango, 2001; Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, coords., *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Guerrero*, México: LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, 1999-2000, 3 t.; Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velázquez, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Morelos*, México: XLVIII Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2002; Manuel González Oropeza y Noé Matus Romualdo, coords., *Digesto constitucional mexicano. Constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca. Edición comentada*, Oaxaca, Oax.: LVI Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, 1998; Javier Moctezuma Barragán y Manuel González Oropeza, coords., *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de San Luis Potosí*, México: Editora Laguna, 2000; Manuel González Oropeza y Hugo Gaspar García Domínguez, *Digesto constitucional mexicano. Tlaxcala y sus constituciones*, Tlaxcala: Congreso del Estado de Tlaxcala, LVI Legislatura, 1999; y, Manuel González Oropeza, *La Constitución veracruzana a diez años de la reforma integral*, México, 2010. Aquí también deben incluirse los siguientes trabajos: Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *Los debates de la Constitución de Oaxaca de 1922*, México, Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, 2003 y, Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, México, Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, 2002, 2 t.

³⁹ Tal sería el caso ya citado de *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México: UNAM, 1987; así como *El federalismo*, México: UNAM, 1995; José María Luis Mora y la creación del estado de México, México, Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México, 2000, 2 v.; *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004; *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República, Editora Laguna, 2008; *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, 2ª ed., México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009; *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, 2010.

Si bien en diferentes momentos, en las entidades hubo estudiosos del derecho local que decidieron reunir documentos y escribir sobre el tema, lo cierto es que la reunión de las constituciones locales o el estudio del constitucionalismo local ha sido una labor que se realiza de manera esporádica, dispersa, con diferentes objetivos o finalidades y en diferentes tiempos. Por ejemplo, las obras que he localizado en torno a la evolución constitucional o sobre el constitucionalismo de las entidades, corresponden a los siguientes años: Aguascalientes (1986); Baja California (1998); Baja California Sur (1979 y 1996); Campeche (1959 y 2008); Chiapas (2003); Chihuahua (1961); Coahuila (1977); Colima (1968 y 2000); Distrito Federal (1996, 2000 y 2001); Durango (2001); Guerrero (1996 y 1999-2000); Hidalgo (1991); Jalisco (1971 y 1977); México (1974, 1991 y 1996); Michoacán (1968, 1975, 1977 y 1989); Morelos (2002); Nayarit (1992 y 1993); Nuevo León (2003); Oaxaca (1959, 1998 y 2001); Querétaro (2000 y 2006); Quintana Roo (2009); San Luis Potosí (2000); Sinaloa (1985 y 2000); Sonora (1972 y 1997); Tabasco (1991); Tamaulipas (2004); Tlaxcala (1999); Veracruz (1975, 1986 y 2001); Yucatán (1989) y Zacatecas (1997). Puede advertirse que la mayor parte de los estudios corresponden a los últimos veinte años. Debo dejar dicho que en algunos casos no pude localizar compilaciones constitucionales, constituciones comentadas o estudios extensos sobre el constitucionalismo local. Fue el caso de Guanajuato y Puebla. Quizá una búsqueda más exhaustiva arroje mejores resultados, como me han advertido algunos amigos para el caso de Puebla.

La simple revisión de los textos constitucionales nos llevaría a anecdóticas sorpresas, como lo son el ocasional cambio de sede de los poderes legislativos, como lo hizo el legislador nayarita recientemente al decretar recinto provisional a la Universidad Tecnológica de Nayarit, o como lo hicieron los guerrerenses al dictar su Constitución en 1917 en el puerto de Acapulco, antes de trasladarse a la capital. O quizá las precisiones de numerosas constituciones sobre su territorio, entre las que habría que destacar el exhaustivo caso de Oaxaca al señalar sus linderos con los estados limítrofes. O las tablas que incluyó el constituyente local quintanarroense en su artículo 128. O las transformaciones que han tenido muchos estados en la configuración del poder público. En suma, numerosos temas sobre los cuales hay un pendiente a cargo de los académicos de las entidades federativas.

En cualquier caso, insisto en considerar que una recopilación de constituciones de los estados sirve al interés de contar con una fuente de consulta, actualizada y accesible, para el estudio de los derechos locales.

Especial énfasis pongo en la utilidad de tal recopilación como material de consulta. Desde hace algunos años he impartido materias sobre constitucionalismo local y he advertido las dificultades para acceder a los textos constitucionales locales.⁴⁰ Al respecto, debo señalar que participo en los programas de maestría en derecho público de la Universidad Autónoma de Guerrero, con la asignatura *Derecho constitucional de las entidades federativas*; en la maestría en derecho constitucional de la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, con la asignatura *Derecho constitucional estatal* y en la Universidad Regional del Sureste, también en la maestría en derecho constitucional, en la asignatura *Organización, facultades y funcionamiento de las entidades federativas y el municipio*. En todos los casos, el principal problema a enfrentar ha sido contar con una recopilación, que ofrezca con fines didácticos la posibilidad de contrastar, comparar, desmenuzar y criticar los distintos constitucionalismos locales.

Precisamente por el interés que llega a suscitar el tema del constitucionalismo local, espero que pronto haya oportunidad de un trabajo más extenso que nos permita ofrecer los datos pormenorizados de los distintos decretos de reforma constitucional en cada entidad, el número de reformas impulsadas en cada legislatura o por cada gobernador, en fin, datos que permitan advertir cómo ha evolucionado en cada caso el derecho constitucional local y, en el otro extremo, que nos permita revisar la naturaleza jurídica de las constituciones locales y los procesos de reforma constitucional, que posibilite abundar en una teoría de la constitución local, elemento indispensable si se quiere hablar, por ejemplo de federalismo o de una defensa de la Constitución local. Pero esas serán tareas pendientes, por el momento.

⁴⁰ Ello debido a que se conocen poco los sistemas de información que existen en la actualidad, como *Orden Jurídico Nacional*, de la Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>; la página especializada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que recoge todos los decretos de reforma constitucional local, <http://www.scjn.gob.mx>; el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con su área de *Legislación mexicana*, <http://www.juridicas.unam.mx>; y el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que mantiene al día los textos constitucionales mexicanos, <http://www.te.gob.mx> Como puede observarse la oferta es buena, aunque lógicamente está condicionada a que el usuario conozca tales servicios.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Lic. Mayeli Miranda a la ponencia CRVIII-16-10 **“LAS CONSTITUCIONES LOCALES A 186 AÑOS DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA”** de David Cienfuegos Salgado.

Me interesó escribir el comentario a esta ponencia, porque el autor expone de forma concreta y clara la evolución que han tenido las Constituciones Estatales en México.

Así mismo, es interesante destacar que la ponencia tiene gran importancia en la recopilación de datos; fuentes de información, y medios electrónicos que existen sobre las Constituciones vigentes en la Republica Mexicana.

Por otra parte, el Servicio de Investigación y Análisis, de la Cámara de Diputados, ha elaborado estudios sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de de éstos estudios es: “Análisis cuantitativo de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (De 1917 a 2010)”. Documento que se pueden consultar en http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir_actual.htm

Del documento arriba citado, es interesante señalar que a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a octubre de 2010 se han reformado 502 artículos (reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación).

El mayor número de reformas se presentan en los artículos: 73, 123 y 27. No han sido reformados 34 artículos de los 136 de la Constitución Política.

Ahora bien, en cuanto al número de iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas en la Cámara de Diputados en las Legislaturas LVIII (2000-2003); LIX (2003-2006); LX (2006-2009) y LXI (2009-2010), se observa que a partir de la LIX Legislatura han aumentado en gran número las propuestas de iniciativas de reformas Constitucionales.

En las cuatro legislaturas; LVIII, LIX, LX y LXI, el artículo con mayor número de iniciativas de reformas constitucionales es el artículo 73.

Otro dato interesante es que los Congresos de Chihuahua, Jalisco y Veracruz, han sido constantes en presentar iniciativas Constitucionales en las cuatro legislaturas (LVIII, LIX, LX y LXI).

“El Poder Legislativo rumbo al Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución”

Por: Mtro. Alfredo Sainez Araiza ¹

RESUMEN

Rumbo a los festejos conmemorativos del Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana, el sistema político mexicano presenta una nueva configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República, que se devela en las cámaras del Congreso de la Unión y en las entidades federativas, a partir de la alternancia en la gubernatura de Baja California en 1989 por parte de Ernesto Ruffo Appel, primer Gobernador de uno de los Estados de México postulado por un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 60 años, como consecuencia de las elecciones locales del 2 de julio de ese año y, particularmente, en la composición de los congresos estatales.

En este contexto, cabe reflexionar: ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras o conjuntos ganadores que permitan impulsar una agenda de la reforma política común a fin de cambiar o mantener el statu quo mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y-o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión? Más aún, en los estados de la República, ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras en las legislaturas estatales, cuando existen una con un sistema de partido hegemónico, 16 con sistemas de partidos predominantes, 7 multipartidistas y 8 bipartidistas?, ¿cuándo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna 19 entidades federativas, el Partido Acción Nacional (PAN) 7 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 6?, ¿en cuánto tiempo deberían formalizarse, implementarse, ejecutarse y evaluarse los impactos de estas iniciativas de reforma constitucional, de leyes secundarias y reglamentarias?

¹ Investigador Parlamentario del Congreso de Guanajuato. Miembro de la REDIPAL,

“El Poder Legislativo rumbo al Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución”

Repensar el papel de las legislaturas federales y las legislaturas estatales en el año 2010, rumbo al Centenario del Inicio de la Independencia y Bicentenario del Inicio de la Revolución Mexicana, es traer a la memoria lo que hemos sido, somos y queremos ser como una República representativa y democrática, fundamentalmente, para analizar las perspectivas de la reforma política, en un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los municipios y entidades federativas. Pero sobre todo, en este año en que habrán de renovarse quince congresos locales.

La génesis del Poder Legislativo en México fue unicameral, así lo prescribía la Constitución de Cádiz. Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se preserva hasta nuestros días.

Consumada la independencia y con la entrada triunfante del Ejército Trigarante en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, se estableció la Soberana Junta Provisional Gubernativa, quién emite el Acta de Independencia que declara a la Nación Mexicana soberana de España. Más adelante, se instauró el Soberano Congreso Constituyente del Imperio Mexicano el día 24 de febrero de 1822, mismo que adoptó para su gobierno, la monarquía moderada y constitucional, proclamó la división del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la igualdad de derechos civiles entre todos los habitantes del Imperio Mexicano.

Durante este proceso histórico y político por el que atraviesa México, las provincias comenzaron a ser impulsadas por esas corrientes independentistas y de autonomía, experimentando poco a poco una etapa trascendental en la construcción de su historia legislativa. Cabe señalar, que la denominación de Diputación Provincial fue en concordancia con el sistema centralista del Imperio Mexicano, en virtud de que el territorio nacional estuvo seccionado en Provincias y Departamentos.

En el ámbito nacional, el triunfo de la revolución proclamada en Veracruz, el 5 de diciembre de 1822 por Antonio López de Santa Anna, propició la abolición de la Monarquía, el destronamiento de Iturbide y la reinstalación del Congreso Constituyente.

Conforme al Plan de Veracruz modificado en Casa Mata entre las fuerzas que Iturbide había destinado para perseguir a los revolucionarios veracruzanos, el Congreso reinstalado convocó a elecciones para formar otro que llevó por nombre “Segundo Congreso Constituyente”.

Más adelante, el Soberano Congreso Constituyente Mexicano –instalado el 7 de noviembre de 1823–, expidió dos decretos que generaron la transición de las Provincias a Estados:

El primero, emitido el 8 de enero de 1824, dictó la Ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares en las Provincias que habían sido declaradas Estados de la Federación Mexicana. En este tenor, el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, reconocía en su artículo 7, a los siguientes estados: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango, y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

El segundo decreto, emitido el 4 de octubre de 1824, estableció el gobierno particular de los Estados, dividiendo su ejercicio en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), dejando la composición de cada legislatura estatal de conformidad con sus constituciones.

La división tripartita de la autoridad pública –que es característica propia y diferencial del sistema republicano de gobierno– opera de manera que ninguno de los poderes puede prevalecer sobre los demás y convertirse en instrumento de despotismo. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen su propia función y órbita de atribuciones jurídicamente reglamentadas. A ninguno de ellos le es dado interferir en las facultades de otro. La Constitución señala taxativamente las materias que les competen, de tal forma, que al Poder Legislativo le corresponde de manera principal (aunque no únicamente) formular el orden jurídico general del Estado y vigilar la gestión de ciertos funcionarios de la administración pública, a quienes puede pedirles cuenta de sus actos.

En los estados de la República Mexicana el Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso, es unicameral y actúa como Congreso del Estado y Diputación o Comisión Permanente. En cambio en México, el Poder Legislativo Federal es un bicameralismo simétrico, decir, en principio ambas cámaras –de Diputados y de Senadores– valen lo mismo e interviene de cuatro formas: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente. En nuestro país, el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, administrativas, de control y jurisdiccionales. Pero, sobre todo de representación; así lo confirman los marcos jurídicos estatales y la Carta Magna, que reconoce el principio de soberanía y establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. La voluntad del pueblo mexicano se ha constituido en una república representativa y ejerce su soberanía, a través del Poder Legislativo.

A doscientos años de distancia del movimiento insurgente y cien años de la gesta revolucionaria, analizar los alcances y límites de la reforma política nos concita a la reflexión e imaginación, al análisis prospectivo, a la construcción de escenarios y a un ejercicio de síntesis profundo para vislumbrar el impacto, hasta el momento sin imperativos legales, en virtud de que nos encontramos en la fase de la formulación de las iniciativas de ley en las cámaras del Congreso de la Unión, aún sin un periodo extraordinario, además de restar las fases de la implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para medir los impactos. Sobre esta base intangible, el ensayo que se presenta analiza las implicaciones constitucionales ante los congresos locales, a partir del marco conceptual de la “coalición legislativa”, que de acuerdo con el glosario de términos relacionados con la reforma política la define como “una alianza entre dos o más

partidos políticos que, mediante un convenio formal o informal, acuerdan votar en el mismo sentido dentro del órgano legislativo. Las coaliciones legislativas suelen formarse para tener una mayor incidencia en el debate legislativo y aumentar la posibilidad de que cierta postura, sobre una iniciativa o dictamen, predomine.” Las iniciativas de la reforma política no son la excepción. Asimismo, se toma como referente a los establecedores de los temas de la agenda de la reforma política; es decir, a los jugadores con veto individuales o colectivos, particularmente, a los legisladores, grupos o representaciones parlamentarias que pueden construir conjuntos ganadores e integrar coaliciones legislativas mínimas para promover, discutir y aprobar iniciativas de ley y, por ende, cambiar o mantener el statu quo, que a decir del politólogo Tsebelis (2006), “aquellos que les desagrada el statu quo preferirán un sistema político con capacidad para hacer los cambios políticos rápidamente, mientras que los defensores del statu quo preferirán un sistema que produzca estabilidad política.”

La reforma política constituyó el último de los diez temas después de la pobreza, salud, educación, finanzas públicas, energía, telecomunicaciones, laboral, mejora regulatoria y crimen organizado, que abordó el presidente Felipe Calderón en su mensaje a la nación, el pasado 2 de septiembre, en donde cuestionó si el actual sistema político permite procesar los conflictos, hacer de manera correcta la corresponsabilidad entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno; así como pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva. A tres meses y trece días de este mensaje, el presidente Calderón, presentó formalmente, el 15 de diciembre, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el paquete de iniciativas de reforma política, que comprende la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años; la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años; la reducción del número de integrantes del Congreso de la Unión (32 escaños en el Senado de la República y 100 legisladores en la Cámara de Diputado); aumentar a 4 por ciento el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro; agregar la figuras de iniciativa ciudadana; de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular; implementar la segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República; reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; facultar al

Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes; y facultar al Ejecutivo para que presente observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al presupuesto de egresos de la federación estableciendo la figura de la reconstrucción presupuestal. Estos tópicos han sido analizados por diversos especialistas, investigadores y actores políticos en el seminario sobre la Reforma Política, llevado a cabo en el Senado de la República, los días 25 y 26 de enero del presente.

Pero, ¿cuál es el impacto de la reforma política y las implicaciones constitucionales ante los congresos locales?, ¿cuáles son los alcances y límites de la reforma política?, ¿deben incluirse otros temas en la agenda de la reforma política como la suplencia en caso de falta del titular del poder ejecutivo; la ratificación del gabinete presidencial por el Senado de la República; el fomento del trabajo de las comisiones legislativas; la autonomía del ministerio público; el fuero constitucional; la restructuración de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en violaciones graves a garantías individuales; la solución de conflictos en materia de límites territoriales; el Estado de Emergencia; el Instituto Nacional de identidad; y el Informe presidencial y mecanismos de control parlamentario?, ¿en cuánto tiempo deberían formalizarse, implementarse, ejecutarse y evaluarse los impactos de estas iniciativas de reforma constitucional, de leyes secundarias y reglamentarias?

Las coaliciones legislativas entre los distintos grupos y representaciones parlamentarias surgieron como consecuencia de los influjos de los sistemas electorales y de partidos en los órganos legislativos, en un primer momento, como resultado de las elecciones federales de 1988 en el seno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; de forma tal, que el partido del gobierno transitó de hegemónico a predominante, al no obtener la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de las y los diputados presentes para impulsar reformas a la Constitución, condición que lo obligó a construir conjuntos ganadores con otras fuerzas políticas para tal efecto. En un segundo momento, como resultado de los comicios electorales federales de 1997, el sistema de partido transitó de predominante a multipartidismo, al no obtener el partido de gobierno la mayoría absoluta, o sea, el cincuenta por ciento más uno de los legisladores presentes para promover reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias (Véase Anexo I). De esta forma, se incrementó la necesidad de construir coaliciones legislativas mínimas

ganadoras. Más adelante, el Senado de la República, transitaría a un multipartidismo y se daría la alternancia en la elección presidencial del año 2000 y la continuidad en el ejercicio del gobierno federal por un partido distinto al “oficial” hasta nuestros días.

Desde hace trece años se vive en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un multipartidismo. La composición de la 61 Legislatura de esta Cámara, así lo constata, luego de que el Consejo General del IFE acatara el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A la par, las fuerzas políticas obtuvieron tanto por la vía mayoría relativa (mr) como por de representación proporcional (rp) los siguientes escaños: el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN), 143 legisladores (70 de mr y 73 de rp); el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (GPPRI), 237 diputados (184 de mr y 53 de rp); en tanto que el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD), 71 congresistas (39 de mr y 32 de rp); el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT), 13 (3 de mr y 10 de rp); el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (GPPVEM), 21 (4 de mr y 17 de rp); el Grupo Parlamentario de Convergencia (GPC), 6 de representación proporcional y el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (GPPanal), 9 diputados plurinominales. Por su parte, el Senado de la República vive también un multipartidismo, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta. Muestra de ello, es la actual conformación: el GPPAN cuenta con 52 legisladores; el GPPRI, 32; el GPPRD, 26; el GPPVEM, 6; el GPPT, 5; GPC, 5, y el GPPanal, 2 senadores.

El sistema político mexicano presenta una nueva configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República, que se devela con la alternancia de gubernatura de Baja California en 1989 por parte de Ernesto Ruffo Appel, primer Gobernador de uno de los Estados de México postulado por un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 60 años, como consecuencia de las elecciones locales del 2 de julio de ese año y, particularmente, en la composición de los congresos estatales.

En este contexto, cabe reflexionar: ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras o conjuntos ganadores que permitan impulsar una agenda de la reforma política común a fin de cambiar o mantener el statu quo mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y-o reglamentarias en las cámaras del Congreso de

la Unión? Más aún, en los estados de la República, ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras en las legislaturas estatales, cuando existen una con un sistema de partido hegemónico, 16 con sistemas de partidos predominantes, 7 multipartidistas y 8 bipartidistas?, ¿cuándo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna 19 entidades federativas, el Partido Acción Nacional (PAN) 7 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 6? (Véase Anexo II).

Para dar una respuesta aproximada a estas preguntas y, sobre todo, vislumbrar los alcances y límites de la reforma política; el impacto de la reforma política y las implicaciones constitucionales ante los congresos locales, tomamos como referencia las condiciones procedimentales; es decir, las reglas del juego político establecidas en nuestro marco jurídico nacional y local para impulsar reformas a la constitución, a las leyes secundarias y reglamentarias –indistintamente de su naturaleza, sea esta política, económica o social–, a las deben ceñirse las fuerzas políticas y poderes “fácticos” dentro de las esferas de los poderes legislativos. La reforma política no está de este procedimiento, más aún, por ser uno de los ejes temáticos más importantes que forman parte de la Reforma del Estado mexicano.

De acuerdo Tsebelis (2006), los “jugadores con veto”– actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo – determinan cómo funcionan las instituciones políticas. Al respecto, Nacif (2007) nos refiere que las instituciones son mecanismos que hacen que los individuos y los grupos sigan las reglas, de manera tal, que sin instituciones, las reglas pierden su efectividad y, por ende, las leyes se convierten en “letra muerta”.

En suma, el funcionamiento del Poder Legislativo Federal y las legislaturas estatales están determinados por su conformación, cuyas decisiones políticas en lo colectivo toman los grupos o representaciones parlamentarias y-o los congresistas en lo individual. En este sentido, resulta comprensible que la agenda de la reforma política este a discusión y, particularmente, la aprobación de los tópicos que la integran, dependan –más allá de su contenido– de la correlación de fuerzas políticas.

Toda reforma política supone una decisión política del gobierno, que puede ser aprobada y publicada por el mismo, o bien, puede ser formalizada mediante la ley, lo que implica la

intervención del Parlamento. En este sentido, Baena Del Alcázar (2005), añade una etapa más al proceso de formulación de la política pública, que es la discusión parlamentaria previa a su aprobación por los legisladores en el Pleno de la Asamblea y, por ende, de la sanción, promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo antes de la vigencia de la norma o disposición jurídica. En este caso, el análisis de las políticas públicas puede llevarse a cabo desde la perspectiva institucional, en virtud de que el proceso de actuación involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, sin menoscabo de realizar un análisis de las políticas públicas, a través de correlatos, del comportamiento, de procesos, de decisiones e impacto, según nos refiere Manheim (2001).

En México, el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, fiscalizadoras, administrativas, de control y jurisdiccionales. En este tenor, el proceso de toma de decisiones de los jugadores con veto puede ser unánime, por mayorías calificada, absoluta o simple. Sin embargo, sólo nos referiremos a las decisiones tomadas por los jugadores con veto colectivo, o sea, de los distintos grupos o representaciones parlamentarias en la construcción de conjuntos ganadores por mayoría calificada y mayoría absoluta, respectivamente, en los procesos de reformas a la Constitución y ordinario de la reforma política. Lo anterior, en razón de que en el proceso legislativo, como lo afirma el politólogo Tsebelis (2006), “la teoría de los jugadores con veto puede hacer pronósticos exactos acerca de los resultados políticos en función de quién controla la agenda, quienes son los jugadores con veto, y las reglas según las cuales deciden.”

A continuación se analizan y describen las combinaciones de los “conjuntos ganadores” o “coaliciones legislativas” de mayorías calificadas y absolutas en las cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos locales (Véase Anexo III), a fin de vislumbrar las perspectivas y, por ende, el Impacto de la Reforma Política y las Implicaciones Constitucionales Ante los Congresos Locales.

1. Poder Legislativo Federal

El origen el Poder Legislativo Federal en nuestro país fue unicameral. La Constitución Política de la Monarquía Española tuvo una vigencia esporádica en nuestro país de ocho años (entre 1812 y 1820) e instituyó el sistema unicameral. Esta prescribía que el Poder Legislativo se depositara en las Cortes, la cual reunía a todos los diputados.

Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se preserva hasta nuestros días.

A partir del movimiento de la Independencia de México, la división de poderes ha estado presente y plasmada en la historia constitucional. En cambio el equilibrio de poderes y la nueva relación entre los poderes públicos es relativamente reciente, surge como consecuencia de la competencia electoral federal de 1988 y se manifiesta en la composición del Poder Legislativo, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en donde el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada para por sí sólo impulsar reformas constitucionales; circunstancia que se acentúa en los comicios de 1997, en donde ninguna de las fuerzas políticas logró la mayoría absoluta en este órgano legislativo. Con esta nueva pluralidad ideológica, el sistema de partido transitó de hegemónico-predominante al multipartidismo y se generó en la arena legislativa la necesidad de que los grupos parlamentarios aprendieran a consensar y construyeran coaliciones ganadoras.

1.1. Conjuntos ganadores por mayorías calificadas

Para que nuestra Carta Magna pueda ser adicionada o reformada, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (art. 135 constitucional). Las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión constituyen mayorías calificadas, equivalentes a 333 diputados de un total de 500 y 85 senadores de la República de un total de 128, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva. Las “coaliciones legislativas” mínimas ganadoras podrían integrarse de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados, 4 conjuntos ganadores (PRI- PAN; PRI-PRD-PVEM-PT; PRI-PRD-PVEM-Convergencia; PRI-PRD-PVEM-Panal) y en el Senado de República serían 10 coaliciones legislativas (PAN-PRI-Panal; PAN-PRI-Convergencia; PAN-PRI-PT; PAN-PRI-PVEM; PAN-PRI-PRD; PAN-PRD-PVEM-PT; PAN-PRD-PVEM-Convergencia; PAN-PRD-PVEM-Panal; PAN-PRD-PT-Panal; y, PAN-PRD-Convergencia-Panal).

Además de estas combinaciones para que una reforma o adición a la Constitución Federal –en nuestro caso en materia de reforma política–, prospere requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados; o sea, 16 congresos locales.

1.2. Conjuntos ganadores por mayorías absolutas

Las reformas y-o adiciones a las leyes secundarias o reglamentarias demandan la construcción de decisiones parlamentarias, cuya aprobación sea de mayoría absoluta, la cual en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión equivale al 50 por ciento más uno; es decir, 251 diputados o 65 senadores, si y sólo si, todos asisten a la sesión correspondiente. En este tenor, los conjuntos ganadores podrían estar integrados de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados, 7 coaliciones legislativas (PRI-PVEM; PRI-PRD; PRI- PAN; PRI-PT-Panal; PRI-PT-Convergencia; PAN-PRD-PVEM- PT-Convergencia; y, PAN-PRD-PVEM- PT-Panal) y en la Cámara de Senadores, 8 conjuntos (PAN-PRD; PAN-PRI; PAN-PVEM-PT-Panal; PAN-PVEM-Convergencia-Panal; PAN-PVEM-PT-Convergencia; PRI-PRD-PVEM-Panal; PRI-PRD-PT-Panal; y, PRI-PRD-Convergencia-Panal)

2. Poderes Legislativos Estatales

Las provincias decimonónicas no fueron ajenas a esta tendencia y transitaron a estados en los albores de la consumación de la Independencia de México, creando e instituyendo la división tripartita de los poderes públicos estatales.

La división tripartita de la autoridad pública –que es característica propia y diferencial del sistema republicano de gobierno – opera de manera que ninguno de los poderes puede prevalecer sobre los demás y convertirse en instrumento de despotismo. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen su propia función y órbita de atribuciones jurídicamente reglamentadas. Sin embargo, a diferencia del Poder Legislativo Federal que tiene un bicameralismo simétrico, en donde ambas cámaras, tanto de Diputados como de Senadores, valen lo mismo, los poderes legislativos estatales son unicamerales y se depositan en asambleas denominadas congresos.

Actualmente, con excepción del Congreso del Estado de Coahuila, en el resto de las legislaturas estatales los grupos parlamentarios tendrán que coaligarse para impulsar

reformas, sean constitucionales o para leyes secundarias y-o reglamentarias, en materia de la reforma política.

2.1. Conjuntos ganadores de mayorías calificadas por tipos de sistemas de partidos

El total de conjuntos ganadores por mayorías calificadas que se presentan en las legislaturas estatales –incluida la del Distrito Federal– es de 87 combinaciones; de las cuales, una pertenece a un sistema de partido hegemónico del Congreso del Estado de Coahuila; 42 a sistemas de partidos predominantes correspondientes a las legislaturas de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán con un promedio general de 2.6 coaliciones legislativas mínimas ganadoras y un rango de 4; 11 a bipartidismos correspondientes a las legislaturas de Baja California, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Sonora con un promedio general de 1.8 coaliciones y un rango de 2; 33 a multipartidismos correspondientes a las legislaturas de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas con un promedio general de 4.1 coaliciones legislativas mínimas ganadoras y un rango de 5.

Es importante destacar, que el mayor número de conjuntos ganadores por mayorías calificadas es mayor en términos absolutos en las legislaturas con sistemas de partidos predominantes, seguido de las legislaturas con un sistema multipartidista y bipartidista. Aunque, en relación con el promedio, es mayor el número de coaliciones legislativas mínimas ganadoras en legislaturas con sistemas de partidos multipartidistas, seguido de las legislaturas con un sistema de partido predominante y bipartidista.

2.2. Conjuntos ganadores de mayorías absolutas por tipos de sistemas de partidos

El total de conjuntos ganadores por mayorías absolutas que se presentan en las legislaturas estatales es de 80 combinaciones: una pertenece al sistema de partido hegemónico del Congreso del Estado de Coahuila; 16 coaliciones legislativas mínimas ganadoras corresponden a sistemas de partidos predominantes con un promedio general de una combinación; 28 a congresos bipartidistas con un promedio general de 4 y un

rango de 3; y, 35 conjuntos ganadores correspondientes a legislaturas multipartidistas con un promedio general de 4.3 y un rango de 4.

Cabe destacar, que el mayor número de conjuntos ganadores por mayorías absolutas es superior en términos generales en las legislaturas con multipartidismos, seguidos de congresos bipartidistas y con sistemas de partidos predominantes. Coincidentemente, de manera relativa en promedio, las legislaturas con sistemas multipartidistas tienen el mayor número de conjuntos ganadores para impulsar reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias con un promedio general de 4.3 y un rango de 4, seguidas de las legislaturas bipartidistas y con sistemas de partidos predominantes.

Hasta aquí se puede observar, que en las legislaturas estatales multipartidistas la construcción de conjuntos ganadores de mayorías absolutas y calificadas es en promedio mayor que en el resto de los congresos locales que tienen otros sistemas de partidos; que en las legislaturas multipartidistas existe un equilibrio entre número de conjuntos ganadores, tanto en reformas que requieren mayorías absolutas como calificadas. En contraste, en las legislaturas estatales bipartidistas la construcción de conjuntos ganadores para impulsar reformas constitucionales que demandan mayorías calificadas es menor; así como, en la construcción de conjuntos ganadores para promover reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias en los congresos locales con sistemas de partidos predominantes.

3. Conclusiones

3.1. Las coaliciones legislativas entre los distintos grupos y representaciones parlamentarias surgieron como consecuencia de los influjos de los sistemas electorales y de partidos en los órganos de representación legislativa.

3.2. A mayor pluralidad ideológica en los poderes legislativos es mayor el número de conjuntos ganadores para impulsar reformas constitucionales, a leyes secundarias y-o reglamentarias en materia de la reforma política.

3.3. Las legislaturas federales y estatales multipartidistas tienen el mayor número de combinaciones para construir conjuntos ganadores de mayorías absolutas y calificadas.

3.4. En las legislaturas con sistemas de partido hegemónico que demandan mayorías calificadas y en los congresos con sistemas de partidos predominantes que requieren mayorías absolutas, las coaliciones legislativas o construcción de conjuntos ganadores son inexistentes.

3.5. Los tópicos de las iniciativas ley en materia la reforma política a nivel federal y, fundamentalmente, los impactos constitucionales, estarán determinados por la combinación de 4 conjuntos ganadores en la Cámara de Diputados y 10 en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; así como por la construcción de 7 coaliciones mínimas ganadoras en la Cámara de Diputados y 8 en el Senado de la República para impulsar leyes secundarias y-o reglamentarias en esta materia. Además, de la aprobación de 16 legislaturas estatales, si y solo si, las reformas políticas impactan en nuestra Carta Magna.

3.6. Sin embargo, algunos temas de la reforma política como las leyes de participación ciudadana con distintos mecanismos de democracia semidirecta se han impulsado desde las legislaturas estatales (Véase Anexo IV).

3.7. En este tenor, la democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la

deliberación de los asuntos públicos de Estado. A grado tal, que instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.

3.8. Las perspectivas de la democracia semidirecta en México son óptimas en el marco de la reforma política en las cámaras del Congreso de la Unión, en virtud de las tendencias internacionales, nacionales y locales.

3.9. El fondo del problema estriba en ¿quién o quienes deben construir ciudadanía y, consecuentemente, cómo garantizar la participación en la función deliberativa de los asuntos públicos del Estado? Más aún, ¿en cómo garantizar la participación plena de los ciudadanos cuando éstos no tienen acceso o carecen de las necesidades básicas?, y

3.10. La democracia es una precondition social para que los ciudadanos puedan participar en la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano, e incluida en las iniciativas de la reforma política, a través de mecanismos procedimentales efectivos: leyes de acceso a la información pública y leyes de participación ciudadana.

REFERENCIA DE FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

BAENA DEL ALCÁZAR, M., Manual de Ciencia de la Administración, Síntesis, Madrid, España, 2005.

MANHEIM, Jarol B; Rich, Ricard C., Análisis Político Empírico. Métodos de investigación en ciencia política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 2001.

NACIF, Benito, Para Entender las Instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra, México, 2007.

TSEBELIS, Gorge, Jugadores Con Veto. Cómo Funcionan las Instituciones, FCE, México, 2006.

WEBGRAFÍA:

<http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=glosario>

<http://www.congresoags.gob.mx/>

<http://www.congresobc.gob.mx/>

<http://www.cbcs.gob.mx/>

<http://www.congresocam.gob.mx/>

<http://www.congresochiapas.gob.mx/>

<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/>

<http://www.congresocoahuila.gob.mx/>

<http://www.congresocol.gob.mx/>

<http://www.asambleadf.gob.mx/>

<http://www.congresodurango.gob.mx/>

<http://www.cddiputados.gob.mx>

/POLEMEX/POLEMEX.HTML

<http://www.congresogto.gob.mx/>

<http://www.guerrero.gob.mx/?P=legislativo>

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>

<http://www.congresojal.gob.mx/>

<http://www.congresomich.gob.mx/>

<http://www.congresomorelos.gob.mx/>

<http://www.congreso-nayarit.gob.mx/>

<http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/index.php>

<http://www.congresooaxaca.gob.mx/>

<http://www.congresopuebla.gob.mx/>

<http://www.congresopuebla.gob.mx/>

<http://www.congresogroo.gob.mx/>

<http://148.235.65.21/web3/>

<http://www.congresosinaloa.gob.mx/>

<http://congresoson.gob.mx/>

<http://www.congresotabasco.gob.mx/>

<http://www.congresotam.gob.mx/>

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/>

<http://www.legisver.gob.mx/>

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/>

<http://www.congresozac.gob.mx/>

**“UN PROYECTO EDUCATIVO EN YUCATÁN:
LA REPÚBLICA ESCOLAR DE SALVADOR ALVARADO”**

Por: David Cienfuegos Salgado ¹

RESUMEN

En este breve trabajo se da a conocer algunas de las peculiaridades que encierra la emisión del decreto que norma la denominada República Escolar, en el Yucatán de Salvador Alvarado, en 1915. La relevancia que tiene este decreto es que su visión presagia los cambios que habrán de darse tres lustros después, al incorporarse en el artículo tercero la noción de educación socialista.

¹ Miembro de la REDIPAL. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**“UN PROYECTO EDUCATIVO EN YUCATÁN:
LA REPÚBLICA ESCOLAR DE SALVADOR ALVARADO”**

En noviembre de 1915 se expidió en Mérida un singular decreto, suscrito por Salvador Alvarado, a la sazón General en Jefe del Cuerpo de Ejército del Sureste, a la vez que Gobernador y Comandante Militar del Estado de Yucatán. El mencionado decreto se ocupaba de lo que denominó la República Escolar, un novedoso proyecto social que revolucionaba el sistema de instrucción pública en la península.

Este documento resulta relevante por el cúmulo de consideraciones que se realizan en él y que pretenden, grosso modo, una educación que lleve a la conformación de una ciudadanía plena, consciente de sus derechos y de sus deberes. Experimento que si bien se da previo a la emisión de la Constitución de 1917, permite vislumbrar un contenido social más que evidente que será el común denominador del constituyente de 1916-1917. Circunstancia que habrá de justificar, más adelante, el calificativo para dicha constitución como la primera de carácter social en el siglo XX. Y que debe recordarnos los debates que en los años treinta se realizaron en torno a la educación socialista instaurada con la reforma al artículo tercero constitucional.

Sin embargo, la revisión que proponemos también busca resaltar la peculiaridad de las condiciones socioeconómicas presentes en Yucatán, en la mitad de la segunda década del siglo XX.

Quizá habría que detenernos en el hecho de que, en 1915, Salvador Alvarado acaba de arribar a Yucatán, enviado a combatir el levantamiento de Abel Ortiz Argumedo. Triunfante, se quedará como gobernador. Ahí habrá de coincidir con Felipe Carrillo Puerto, quien colaborará en la Comisión Agraria creada para lograr el reparto de tierras. El pensamiento social de ambos caracterizará un amplio periodo posrevolucionario en Yucatán: Alvarado será gobernador de 1915 a 1918, mientras que Carrillo Puerto de febrero de 1922 hasta su muerte en enero de 1924.

Alvarado será un gran reformador social, especialmente en el plano legislativo, donde se hizo famoso por sus leyes conocidas como las “cinco hermanas”, de amplio contenido

social y la mayoría de ellas preconstitucionales: la ley agraria, la de hacienda, la del trabajo y la del catastro preceden a la expedición de la Constitución federal; mientras que la ley orgánica de los municipios es la única posterior a la Constitución del 17.

El decreto que aquí mencionamos es uno de los ejemplos más vívidos sobre el espíritu social que le anima. La historia regional consigna que durante su gestión gubernativa apoyó el establecimiento de la Casa del Obrero Mundial, organizó los primeros Congresos Pedagógico y Feminista; combatió el alcoholismo, la prostitución y el fanatismo religioso. Más recientemente, su nombre se inscribió en letras de oro en la Cámara de Diputados federal.

La república escolar es un proyecto sumamente original en el escenario peninsular yucateco, máxime porque se trata de una respuesta a la problemática que advierte Alvarado desde su llegada. Sus preocupaciones y cuestionamientos están presentes en numerosos escritos que habrá de dejar y que dan cuenta también del momento de cambio que vive el país, debatiéndose entre un pasado que quiere olvidarse y un futuro que hay que conquistar; ¡hay que hacer realidad la revolución! Y para ello, siguiendo el ejemplo de Morelos, se inicia con la expedición de leyes sabias y justas.

En el decreto sobre la República Escolar se advierte el anhelo de conseguir ciudadanos competentes para la democracia, estimando que no debe desperdiciarse “un solo instante para preparar las generaciones futuras para las grandes conquistas del porvenir, de donde surgirá, si somos aptos, la más fecunda legión de hombres fuertes que sepan defenderse y defender a la Patria”.

Asimismo, afirma que a pesar de las leyes y prevenciones, no se ha consolidado una verdadera práctica democrática, a grado tal que los hombres que pueden considerarse educados o cultos, aun ellos, “necesiten revisar leyes y estudiar reglamentos para poder concurrir a una elección municipal y, aun así, a veces tienen serias dificultades al llegar al terreno de la práctica”. La referencia no podría ser más actual, noventa años después y no sólo en el ámbito electoral, sino en el complejo entramado jurídico de nuestros días.

El modelo de la República Escolar, que se establece sólo en algunas instituciones educativas, busca reproducir la organización política y jurídica del estado mexicano. En

cada escuela funcionarían poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En todos ellos, los alumnos, convertidos y registrados como ciudadanos, tendrían derecho a votar y a ser votados para ocupar los diversos cargos públicos. Quedaba abierta la posibilidad de extender el modelo a otras instituciones, cuando el número de alumnos y profesores lo permitiera.

En el decreto se señalaban las funciones que debían cumplir cada órgano, reproduciendo en gran medida el funcionamiento de los órganos del poder público conforme con la Constitución general de 1857, vigente en ese momento. Ello porque, como lo aclara el decreto, la República Escolar busca reproducir la “sociedad civil” y pretende que en ella se ensayen y aprendan “los medios y procedimientos del régimen gubernamental democrático, a fin de preparar a los jóvenes educados para la vida pública, esencialmente liberal de nuestra época”.

La composición de cada poder es señalada claramente: el legislativo se compone de siete miembros: Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vocales; el ejecutivo es unipersonal y de él dependen las Secretarías de Orden público o Policía; de Guerra y marina; de Obras Públicas y Ornato; de Sanidad e higiene; de Trabajo, industria, comercio y agricultura; de Hacienda, y de Beneficencia pública y educación nacional; por último, el judicial es un poder mixto: alumnos y profesores: los primeros integran un tribunal de justicia; los segundos, presididos por el Director de la Escuela, conforman el tribunal de apelación.

A la distancia, el símil resulta fascinante, pues el decreto de la República Escolar señala con claridad las funciones que están llamados a desempeñar en el ejercicio de cada uno de esos cargos, todos de elección popular, cuya duración es de un año escolar, sin posibilidad de reelección para cualquier empleo en el año inmediato siguiente.

La administración pública se hace evidente en cada una de las secretarías del ejecutivo, así como en sus encomiendas, orientadas todas ellas al bienestar de la República Escolar:

a) el Secretario de Orden Público o Policía tenía a su cargo la vigilancia del establecimiento en general y el cumplimiento de las prescripciones reglamentarias del mismo;

- b) el de Guerra y Marina, se ocupaba de lo relativo a la cultura física, colonias escolares en la playa, regatas y viaje marítimos, durante las vacaciones, ejercicios militares, desarrollo corporal de los alumnos y disciplina y formación del carácter de los mismos y proporcionará las reglas y explicaciones para la mejor clase de deportes;
- c) el Departamento de Obras Públicas y Ornato se ocupaba de lo relacionado con los trabajos o mejoramientos necesarios en el edificio, jardín y patios, así como en el mobiliario y material de enseñanza;
- d) el de Sanidad e Higiene buscaba mejorar las condiciones de salubridad, limpieza, vacunación, etc., y podía sugerir lo necesario para el estado perfecto de saneamiento de la escuela, sobre todo, en caso de epidemia;
- e) la Secretaría del Trabajo, Industria y Agricultura se ocupaba del mejoramiento de los trabajos manuales y campos de cultivo establecidos en la escuela, así como de hacer propaganda de las industrias lucrativas y promover su planteamiento, como adición de los trabajos manuales;
- f) la Secretaría de hacienda se ocupaba de lo relativo a los asuntos financieros, formación de Presupuestos y a los fondos de la sociedad escolar, asimismo establecería y fomentaría su primera Caja de Ahorros conforme a disposiciones vigentes; y, finalmente,
- g) la Beneficencia Pública y Educación Nacional se reservaría todos los asuntos relacionados con los ramos de la Administración social, introduciendo en ellos el espíritu de la reforma contemporánea y estimularía el desarrollo del altruismo y buscaba despertar el espíritu público, asimismo, procuraría instalar la primera Biblioteca con el carácter de circulante a fin de despertar entre los ciudadanos-alumnos el amor a la lectura y a los estudios en general.

Para el adecuado funcionamiento, se preveía que en cada establecimiento educativo se formaría un reglamento, en el que constaría la forma de elegir los poderes, así como sus atribuciones; los derechos y deberes ciudadanos; los castigos a imponerse; las ordenanzas gubernamentales; el modo de proceder de los poderes y empleados; lo relativo a la policía y sus deberes.

La implantación del modelo se veía como una oportunidad real de incidir en la consolidación de un modelo democrático, basado en una educación que con matiz socialista buscaba la creación, en el aula, de la democracia. En este modelo, era la

práctica cotidiana, el ejercicio diario de la ciudadanía, lo que llevaría a una democracia sólida y duradera.

A la distancia podemos imaginar múltiples razones para el fracaso de este proyecto. Eran otros tiempos. Todo el ánimo renovador fue insuficiente para entender las exigencias de una verdadera democracia. Por ejemplo, no hay mención a la ciudadanía de las mujeres, lo cual se entiende si vemos que las instituciones educativas están dirigidas, principalmente, a los alumnos varones. A pesar de ello, en los años subsecuentes veremos logros en tal sentido: la mujer asume roles políticos. Más aun, hoy día el gobierno yucateco está en manos de una mujer.

Sin embargo, no puede negarse que la aspiración que está presente en el proyecto de República Escolar, es una aspiración ilimitada, atemporal. Seguimos requiriendo de una República y para ello seguimos discutiendo sobre el particular: sus límites, sus alcances, sus matices, sus perfiles. Todo se construye todavía.

Desde Sinaloa y Sonora, Alvarado llegó a la península yucateca y encontró los hombres y las herramientas para llevar a cabo una tarea reformadora, innovadora, plena de creatividad y de amplio contenido social. Su proyecto y obra, apenas vislumbrados, merecen ser estudiados. Quizá no puestos en práctica, pero si revisados, para entender los gérmenes de una nueva idea de nación que no habrá de cuajar, pero que deja numerosas enseñanzas.

Salvador Alvarado proyecta los cimientos, mirando ya un gran edificio. El tiempo, las circunstancias y los hombres impedirán la construcción de ese edificio social. La República Escolar es la simiente que no habrá de echar raíces profundas.

En esa labor educativa y constructora, se requería de un listado de virtudes, un decálogo de mandamientos para el hombre, para el patriota, para el ciudadano en ciernes. De eso también se ocupó el decreto de Salvador Alvarado, de señalar lo que se consideran principios de ciudadanía. Una ciudadanía aun limitada, pero que vislumbra los cimientos de una nación diferente. Alumnos y profesores inmersos en una nueva dignidad, la del ciudadano-patriota.

Concluyo con la transcripción del listado que se ofrece en el artículo XXI del decreto, en donde se consignan los principios de ciudadanía, que todos los alumnos deberían tener presente, para proceder como buenos hijos de la Patria:

- * La Patria antes que la vida.*
- * Entre la muerte y el deshonor opta por la primera.*
- * Antes muerto que humillado.*
- * El respeto al derecho ajeno es la paz*
- * No debiera nacer quien a su paso por la vida no deja un buen ciudadano, un libro o un árbol.*
- * Sólo los hombres de carácter tienen derecho al triunfo.*
- * No mientas jamás. Di siempre la verdad cualquiera que sean las consecuencias.*
- * El título de hombre honrado vale más que todas las riquezas del mundo.*
- * Cornelia dando los Gracos al mundo es más grande que María.*
- * El mundo pertenece a los tenaces.*
- * El hogar formado por un hombre de honor y una mujer virtuosa vale más que la pompa y el esplendor de un imperio.*
- * La escuela es el verdadero templo del patriotismo y de la cultura.*
- * Es preciso entender que lo que existe no es propiedad exclusiva del capitalista.*
- * La admiración y el aplauso más merecidos son los que tributan al hombre que sabe conservarse digno en medio de la desgracia.*
- * El gobernante que se corrompe o permite que se corrompa los miembros de su Administración se hace reo del delito de alta traición a la Patria.*
- * El hombre que engendra hijos y no los arma para la lucha por la vida, les inculca las ideas del patriotismo que llevan a los ciudadanos hasta el sacrificio en defensa de la libertad y del honor de su Patria, debiera llevar un estigma sobre su frente para que todos los hombres honrados huyeran de su lado.*
- * Usa cuidadosamente del mobiliario y material de la escuela: respeta toda propiedad de tus compañeros.*
- * No uses palabras destempladas, pornográficas u obscenas; no leas libros inmorales ni frívolos; no seas bufón, y procura siempre ser servicial, digno, honrado y puro.*
- * No busque sólo tu felicidad, sino también la de tus coeducandos; las cosas buenas que aprendas en la escuela, enséñalas en tu casa y propágalas dondequiera. Mejora tus condiciones y las de los demás.*

** Sé amante de la frugalidad, de la higiene y de la vida sencilla: en consecuencia, sé temperante, abstente de fumar, de ingerir alguna bebida alcohólica; de entregarte a juegos y diversiones o pasatiempos indignos de un ciudadano culto; autoedúcate, autoinstrúyete, y procura alcanzar el mayor grado de saber y elevación moral y cívica.*

** Todos los hombres tienen igualmente derecho a la vida, a la libertad y a la felicidad.*

** La base de la verdadera ciudadanía la forman la nobleza de carácter, la limpieza, la decencia en el lenguaje, la laboriosidad, la probidad, la bondad hacia todos nuestros semejantes y la actividad, el entusiasmo y la inteligencia en amar y servir a la Patria.*

** Sé amante del Orden, del Trabajo, de la Libertad, del Progreso y del bien en todas sus manifestaciones.*

** Procura conocer a fondo la Historia y Geografía de tu Patria, así como sus Leyes, Costumbres y Tradiciones. Respeta las Leyes y ten un culto ardiente y constante por los héroes y mártires de nuestra bella y adorada Patria, la grandiosa y magnánima Nación Mexicana.*

** Los griegos querían que tuviésemos como dioses a nuestros padres: tenlos tú también, y no olvides que debemos contar entre nuestros padres a los que son de la Patria, como Hidalgo, Morelos, Juárez, etcétera.*

** Acuérdate que los fundadores de nuestra República Mexicana querían que el Gobierno del pueblo por el pueblo; la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, sin privilegios ni monopolios de ninguna clase; y que todo esclavo, por el sólo hecho de pisar tierra Mexicana, recobra su libertad.*

** El primer deber del hombre honrado es defender las instituciones democráticas de su país; es dar su vida, si fuere necesario, por la libertad, integridad, honor e independencia de la nación. Sin Patria culta y libre, no puede haber momento de reposo para el buen ciudadano.*

** Sé firme y valeroso en las convicciones filosóficas, científicas y patrióticas, experimentalmente adquiridas; reconoce tus errores; eso exige la razón ilustrada.*

** Mañana es palabra fatídica; ahora es una palabra de éxito. Por el camino de mañana jamás se llega al éxito.*

** El trabajo forma el caudal y la economía lo conserva.*

** Entre los individuos que comprenden la gran familia de los mexicanos, debes particular cuidado, atenciones, amor y protección debida, a los que pertenecen a la raza aborígen: uno de tus mayores deberes ha de ser siempre contribuir a que se eduquen, se instruyan*

y se conviertan, por la virtud de la escuela moderna, en ciudadanos dignificados y consientes, que han de cooperar a la mayor grandeza de nuestra Patria.

** Otra agrupación de hombres hermanos nuestros es en alto grado merecedor de tus simpatías, de todos tus esfuerzos y del concurso de tu entendimiento y de tu voluntad: los obreros, dignos, laboriosos y honrados que constituyen, por decirlo así, fundamento glorioso de nuestra sociedad: a ellos se les debe todo y ellos se lo merecen todo.*

“Paternidad responsable para este, nuestro Siglo XXI”

Por: Lic. María Paz Richard Muñoz ¹

Dedicada para Ti, Gabriel Mario, que además de haber sido nuestro jefe, eras Padre. Descansa en Paz.

Resumen

Una sociedad que reflexiona, puede aprender de su pasado para empezar a generar condiciones para un futuro diferente. Pensar en la Sociedad Mexicana de este siglo incluye las modificaciones en los roles y estructuras familiares contemporáneas, donde hombres y mujeres se esfuerzan por salir adelante con los recursos que cuentan y mostrando con el ejemplo lo que es posible hacer. Tantos cambios nos han empujado a reflexionar sobre nuevos roles. Esta ponencia resume las nuevas necesidades de los actuales y futuros Padres de la Patria.

¹ Miembro de la REDIPAL. Investigadora “C” de la Subdirección de Política Exterior de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. marypaz.richard@congreso.gob.mx

“Paternidad responsable para este, nuestro Siglo XXI”

Ahora, con este 200 Aniversario de la Independencia y 100 años de la Revolución Mexicana, la ocasión se presta para hacer una reflexión sobre aspectos vinculados a la evolución que nuestra sociedad mexicana ha tenido en este tiempo. Es frecuente escuchar de los caudillos, como de aquellos “Héroes que nos dieron Patria”, o de los “Padres de la Patria”. Por lo que estas frases me llevaron a la reflexión del papel de la paternidad como función social, al interior de nuestra sociedad.

Así como estos procesos históricos proporcionan a nuestra sociedad elementos de identidad y autonomía, así también al interior de las familias que conforman actualmente nuestra sociedad, las cosas se han modificado.

Hay que considerar que el concepto de familia se ha transformado con el tiempo y que actualmente nos encontramos en un punto donde los roles de padres y madres no son los tradicionales.

Recientemente en los festejos del Día del Padre, el 20 de Junio en esta ocasión, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estimo que el 44.5 por ciento de los varones mexicanos jefes de hogar son padres.²

Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), actualmente viven en México 16.2 millones de padres jefes de hogar mayores de 15 años con al menos uno de sus hijos, lo que equivale a 44.5 por ciento de los mexicanos mayores de 15 años. De ellos 564 mil (3.5 por ciento), tienen entre 15 y 24 años, 14.2 millones (87.2 por ciento) se encuentran entre los 25 y 64 años, mientras que 1.5 millones (9.4 por ciento) son mayores de 65 años.

De éstos, 9.4 millones viven con dos o tres hijos, seguidos por 4.8 millones que viven con un solo hijo y 2 millones que viven con cuatro o más hijos. Esto representa el 58.1, 29.5 y 12.4 por ciento respectivamente. Esta situación cambia al analizar a los padres jefes de

² *44.5 por ciento de los varones mexicanos jefes de hogar son padres* Consejo Nacional de Población, (CONAPO), Secretaría de Gobernación. Comunicado de prensa/2010. Día del Padre 20 de junio de 2010. http://www.conapo.gob.mx/prensa/2010/bol017_2010.pdf

hogares en zonas rurales, donde se advierte que de los 3.6 millones que lo conforman, 27.1 por ciento tienen un solo hijo, 51.9 por ciento dos o tres, y uno de cada cinco (21 por ciento) vive con cuatro o más. En el otro extremo se encuentran 10.5 millones que viven en zonas urbanas, donde 30.6 por ciento convive con un solo hijo, 60.7 por ciento con dos o tres y 8.7 por ciento con cuatro o más. Finalmente, se encuentran los padres jefes que viven en localidades mixtas sumando 2.2 millones.

La gran mayoría de los padres jefes de hogar llevan una vida familiar, en la que están presentes. El CONAPO estima que el 96.1 por ciento (15.6 millones) se encuentra casado o en unión libre, 361 mil padres son viudos, 211 mil son divorciados o separados y 60 mil son solteros. Por otro lado, se estima que cerca de 695 mil jefes de hogar (4.3 por ciento) llevan la responsabilidad de ejercer la paternidad sin el apoyo de una figura materna.

La importancia y el aumento de la contribución de las mujeres al sostenimiento económico familiar es innegable, sin embargo, la figura paterna sigue siendo en muchos de los hogares del país el principal proveedor de los insumos económicos del hogar. Cerca de 9 de cada diez padres jefes de hogar son económicamente activos, de estos 96.4 por ciento (14.0 millones) se encuentran ocupados, y solamente el 3.6 por ciento se encuentra desocupado (515 mil).

Los jefes de hogar insertos en el mercado laboral se desempeñan en una proporción importante en el sector servicios (35.8 por ciento), 29 por ciento trabaja en la construcción o la industria manufacturera, 18.6 por ciento en el sector agropecuario y el restante 1.8 por ciento se ubica en alguna otra actividad.

Un ambiente familiar en donde varios de los miembros, en particular el jefe o la jefa cuenten con preparación escolar, propicia que los hijos y jóvenes accedan a mayores niveles de educativos, además de que ésta se ve con más posibilidades de concluir más allá del bachillerato.

En México, buena parte de los padres jefes de hogar tienen un nivel de escolaridad equivalente o superior a la secundaria. El CONAPO reporta que 6.3 por ciento no tiene ningún nivel de estudios, 36 por ciento ha cursado algún nivel de la primaria, 25 por ciento

ha aprobado al menos un año de secundaria y 33 por ciento ha cursado algún grado de nivel medio o superior.

Los roles entre hombres y mujeres mexicanos han ido evolucionando con el paso de los años, ejemplo de ello es la mayor inserción de la mujer en el mercado laboral y su consecuente impacto en las actividades de los miembros de la familia, pero ahora también se observa que el padre se integra cada vez más tanto al cuidado de los hijos, como a la realización de actividades cotidianas para el bienestar de los integrantes del hogar.

Uno de los objetivos señalados en el Programa Nacional de Población es ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes considerando su estructura y organización; por ello, el Gobierno Federal reitera su compromiso de trabajar impulsando medidas para atender las demandas sociales vinculadas con los cambios en la estructura y organización de los hogares y familias, así como en el fomento de la equidad y solidaridad entre sus miembros.

Sobre este tenor ya es viable y necesario, romper con el modelo laboral tradicional de paternidad. Alfredo Sánchez Castañeda, del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, considera que *...si se quiere que los hombres asuman ese papel con mayor responsabilidad, son necesarias reformas que incluyan licencias por cuidados infantiles y la prestación, por igual, del servicio de guarderías.*³

Existen dos maneras de romper con el modelo de paternidad tradicional que existe en México. Una es la jurídica, que implica otorgar facultades a los hombres cuando ostentan su papel de padres, y otra, sortear la barrera cultural para que la sociedad considere necesarias ciertas reformas laborales, que permitan alcanzar la igualdad de derechos en la materia entre ambos sexos.

“Si se quiere que las mujeres se desarrollen profesionalmente y los varones asuman con mayor responsabilidad su paternidad, son necesarias enmiendas que incluyan licencias por cuidados infantiles y la prestación, por igual, del servicio de guarderías”, consideró

³ *Viable y necesario, romper con el modelo laboral tradicional de paternidad.* Boletín UNAM-DGCS-372 Ciudad Universitaria. 20 de junio de 2010

Sánchez Castañeda, integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM.

Abundó en que se debe sensibilizar a los empleadores para que consideren fundamental que sus trabajadores gocen de estos derechos; ello permitiría que la mujer no tenga condicionado su empleo por cuestiones de maternidad y, a su vez, colocaría a ambos en equidad de circunstancias en materia laboral.

El también coordinador del Área de Derecho Social del IIJ, mencionó que hasta ahora el servicio de guardería está limitado para padres divorciados o viudos, y los que tienen la patria potestad de sus hijos. En el caso del descanso pre y posnatal, el varón no posee esta prestación, y aunque su circunstancia fisiológica no es igual a la de las mujeres, deberían tener las mismas oportunidades que la madre de cuidar al recién nacido.

Gozar de estos derechos, acotó, implica también una aceptación de la sociedad, porque se piensa que si un hombre tiene días de descanso por paternidad, en realidad no los empleará para estar al cuidado de los hijos, sino más bien, serán vacaciones adicionales.

Además, aseveró, el hecho de que un varón pueda tener prestaciones laborales por paternidad, podría permitir que en una situación que implique los cuidados del menor, no siempre sea ella quien suspenda sus actividades laborales.

Si existiera una legislación al respecto, como sucede en la mayoría de los países integrantes de la Unión Europea, donde la madre o el padre pueden pedir una licencia hasta por dos años por cuidados de los menores, lograríamos una mejor protección para los infantes y alcanzaríamos igualdad de oportunidades, consideró.

En México, esos permisos podrían ser menores, quizá de seis meses. En el sector público, ejemplificó, los trabajadores tienen la posibilidad de pedir la suspensión temporal de sus labores por medio año, por diversas circunstancias. Entonces, en esa prestación se podría insertar la licencia por paternidad, y determinar si se concede con o sin goce de sueldo.

En cuanto al servicio de guarderías, el especialista en seguridad social abundó que tendría que darse en un estricto plano de igualdad; es decir, todo hombre o mujer que tenga descendencia, independientemente de su estado civil, debería tener acceso a ellas.

Además, añadió, los permisos denominados “cuidados maternos”, deberían llamarse cuidados infantiles, para que como prestación correspondan a ambos. Estas medidas fomentarían equidad y una corresponsabilidad más desarrollada.

En la actualidad, en México no existen políticas ni leyes que garanticen esta facultad a los varones, principalmente porque no se conciben como obligación, y porque los encargados de hacerlas no quieren ir en contra de los intereses económicos del sector empresarial, enfatizó.

Aunque se han presentado iniciativas al respecto, los empleadores no las han apoyado, pues en caso de maternidad deben hacer una contribución económica, cuando es a la seguridad social a quien corresponde cubrirla, refirió.

Ser Padre, forma parte importante de lo que también significa *Ser Hombre*, en donde la participación de factores genéticos, biológicos, psicológicos, sociológicos, antropológicos, históricos y culturales, determinan los contenidos que integran esa función de género.

Los instrumentos internacionales que desde 1990 han plasmado los esfuerzos de organizaciones y conferencias internacionales, y nos arrojan algunas de las líneas temáticas en donde se desarrolla esta revisión, que incluye derechos humanos, sociales y sexuales no sólo de mujeres, sino de hombres también. La invitación a los varones a la inclusión, a la participación activa y a la toma de consciencia en la atención e intervención de pareja y familiar, específicamente con la descendencia, es el llamado constante.

A través de la ONU y acuerdos internacionales, las naciones del mundo se han venido comprometiendo a tomar acciones para involucrar a hombres y niños en el logro de la justicia de género, poniendo énfasis y mayor atención a las necesidades específicas de los hombres en salud sexual y reproductiva. El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) de 1994, aprobado por 179 países, destacó la importancia de los derechos reproductivos y de la salud reproductiva tanto en

mujeres como en hombres, poniendo énfasis en la necesidad de la igualdad en las relaciones de género y de un comportamiento sexual responsable, entre éstos, la paternidad responsable, que incluye la educación de los hijos, la salud y la nutrición; el reconocimiento y la promoción de que los hijos de ambos sexos tienen igual valor; asegurar que los niños reciban apoyo económico adecuado de sus padres, entre otros.

Ya en el 2001 se reiteraba el papel central de los hombres en la equidad como un tema indispensable y emblemático del trabajo del FNUAP. En conexión con el reto de aproximar los principios universales y los valores culturales, se afirmaba la importancia crítica de la maternidad y de la paternidad, señalando que ésta última va más allá de las responsabilidades económicas. De igual manera, insistía en la necesidad de que los varones apoyen a las mujeres en la toma de decisiones en sus vidas, tales como determinar el número y espaciamiento de los hijos, así como en asegurarles el acceso a servicios de salud reproductiva y la participación en la vida pública.

El estudio de los hombres como seres genéricos, que se inició en la década de los 70, impulsado por el movimiento feminista, ha dado como resultado en los últimos años una cantidad de investigaciones, cada vez de mayor calidad, sobre los varones y las masculinidades, así como en acciones dentro del ámbito del desarrollo, tendientes a incorporarlos desde una perspectiva pro-equidad, fundamentalmente en asuntos relativos a salud sexual y reproductiva, paternidad responsable, violencia basada en el género y/o prevención de ETS, incluido el VIH/SIDA.

Aún cuando dichas propuestas definieron la masculinidad patriarcal como una construcción social dominante sobre otras construcciones de género, lo que a primera vista supone ventajas para los hombres, también se evidencia la existencia de efectos negativos del modelo patriarcal sobre éstos, especialmente en lo que respecta al plano de los sentimientos y los afectos.

De una figura paterna centrada en la exclusividad de sus contribuciones económicas y el ejercicio vertical de la autoridad, se está transitando a una concepción de la paternidad que enfatiza las relaciones basadas en el afecto y en la cercanía que los hombres puedan establecer con sus hijos e hijas.

La masculinidad es una construcción social y cultural; y como tal y desde el sistema social patriarcal, los hombres deben comportarse, sentir y pensar según diversos mandatos sociales y cumplir una serie de roles asignados a su género; de lo contrario, dicho orden patriarcal se encargará de castigar a quienes no cumplan con esas tareas.

Paternidad responsable resulta de asumir responsabilidad en el cuidado de hijos e hijas, no sólo en responder a necesidades económicas, como se ha entendido la paternidad (padre-proveedor). Debe brindar calidad de vida en términos afectivos, involucrarse desde el momento de la procreación y contribuir activamente en la educación de los hijos e hijas, así como en el cuidado de la salud. Implica no solamente dar un apellido y reproducir el esquema de ser hombre y padre, sino que debe replantearse dicho rol a funciones orientadoras, educadoras, ser amigo solidario y acompañante en el proceso de crecimiento, roles que tradicionalmente son asignados a la madre. Se trata de que los padres estén más atentos a las necesidades vitales de la vida de un ser humano: el suyo propio y el de su progenie.

También se trata de la relación que los hombres establecen con sus hijas e hijos en el marco de una práctica compleja, en la que intervienen factores sociales y culturales, que además se transforman a lo largo del ciclo de vida tanto del padre como de los hijos (as)... más allá de cualquier tipo de arreglo conyugal.

Las nuevas tendencias de familia y paternidad incluyen la noción de responsabilidad masculina que alude a la necesidad de que los hombres asuman las consecuencias de sus comportamientos reproductivos y sexuales y en la voluntad consciente y activa de desear a los hijos(as) como un acto de compromiso y responsabilidad de los hombres con ellos.

Se destaca que no necesariamente el reconocimiento legal o formal significa garantía de compromiso de los padres con sus hijos ni bienestar de éstos, ya que el peso de tradiciones culturales incide en que no siempre los padres que conviven bajo un mismo techo con sus hijos(as) cumplan con sus responsabilidades económicas y emocionales en la crianza de los menores. Si bien es cierto que el reconocimiento de los hijos incrementa la probabilidad de que los padres asuman la paternidad de manera responsable, pero este acuerdo de filiación puede conducir a una responsabilidad paterna más firme respecto de

asegurar calidad en los cuidados y educación conforme a las nuevas representaciones de las necesidades de los hijos.

La paternidad responsable hace referencia a las contribuciones de tiempo que los hombres pueden aportar para la reproducción y sostenimiento emocional del núcleo familiar. Con este factor se introduce una dimensión cualitativa referida a la dinámica familiar que permite visualizar los aportes no monetarios que los hombres pueden hacer en la crianza de los niños(as), así como las contribuciones a los nuevos modelos de crianza de los hijos(as). La responsabilidad paterna es un compromiso económico, afectivo y moral de los hombres, desde sus elecciones reproductivas hasta el bienestar de los niños(as) y adolescentes: responsabilidades reproductivas, económicas y domésticas, todas también paternas, en el cumplimiento de los derechos del niño para su bienestar infantil. La nueva paternidad habla de un involucramiento más afectivo y activo; es decir, una paternidad que permita participar responsablemente en las todas las actividades de los menores, sin necesidad de feminizarse; pues desde la masculinidad pueden rescatar elementos positivos para el ejercicio de una paternidad responsable.

En este camino hacia la nueva paternidad responsable en su sentido amplio (no sólo económico o de proveeduría) el influjo de una normatividad legal que la contemple es necesario y ayuda, aunque no es suficiente para su concreción generalizada. Ahora bien esta visto que el peso de las herencias culturales y tradicionales es muy fuerte y hace que las prácticas individuales y sociales se resistan a un cambio rápido en esta materia. A una norma adecuada y actualizada hay que sumar procesos educativos y políticas públicas que apoyen y favorezcan una paternidad responsable integral.

Las propuestas para dar el salto cualitativo hacia una paternidad responsable, han sido escasas hasta el momento. Debe visualizarse tanto lo nuevo de este proceso como lo dificultoso que resulta. Un primer paso es permitir que se hable de género en las organizaciones e instancias. Las diversas reacciones son innumerables, pero cualquiera que sean tienen un alto valor, pedagógico y procesal.

Lo importante en un inicio, es visualizar los objetivos que se persiguen y ubicarlos en un principio de realidad. Es importante identificar qué es lo que se quiere cambiar en los

hombres, para qué y qué beneficios, qué amenazas y posibles reacciones puede tener ese posible cambio.

El reto de atender las necesidades de salud sexual y reproductiva de los hombres implica conocer cuáles son sus necesidades y expectativas ¿Cuáles serían las mejores estrategias para atenderlos, considerando las particularidades culturales y etéreas? ¿Cómo incentivar el autocuidado de la salud entre los varones? ¿Cómo influir en el cambio de conductas de riesgo especialmente entre los adolescentes? ¿Qué cambios es necesario/posible promover en unidades de atención primaria de salud para brindar atención a los hombres en salud sexual y reproductiva?

En lugar de ver a los hombres como un déficit o un reto, los formuladores de políticas así como los planificadores de proyectos deberían aprovechar que los hombres ya están participando como parejas sexuales, esposos y padres, y a partir de esas funciones involucrarles en los programas y servicios de salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de igualdad de género y de asociación. Esta perspectiva de asociación significa que los hombres y las mujeres toman decisiones y elecciones juntos, desde posiciones iguales de poder, para lograr metas comunes de SSR.

La paternidad responsable es uno de los eslabones de una vida sexual satisfactoria, base para una vida familiar plena y elemento imprescindible para satisfacer los derechos infantiles. El trabajo con los hombres como aliados para la salud sexual y reproductiva es una estrategia sistemática para mejorar sus resultados a través de un enfoque programático que sea sensible al género. Basado en los principios provenientes de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo de 1994, sobre la salud reproductiva, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Las dimensiones jurídicas y de políticas públicas, para ser eficaces, han de incluir las esferas socioculturales, educativas, de derechos humanos y del ciclo de vida.

Beneficios con la participación de los hombres son visibles para la sociedad, la comunidad, las parejas, las mujeres, los hombres, los hombres jóvenes y las y los niños.

La programación exitosa para trabajar con los hombres como aliados involucra la integración de componentes multidimensionales y multisectoriales, desde las políticas de

salud sexual, reproductiva, mental y educación, hasta las leyes laborales y de familia. Las estrategias que inciden en el comportamiento en el hogar, también lo hacen en la comunidad, en lo político, en el diseño de programas del sistema de salud, del sistema educativo, del trabajo y de la comunidad.

Bibliografía

44.5 por ciento de los varones mexicanos jefes de hogar son padres Consejo Nacional de Población, (CONAPO), Secretaría de Gobernación. Comunicado de prensa/2010. Día del Padre 20 de junio de 2010. http://www.conapo.gob.mx/prensa/2010/bol017_2010.pdf

Viable y necesario, romper con el modelo laboral tradicional de paternidad Boletín UNAM-DGCS-372 Ciudad Universitaria. 20 de junio de 2010

ALCÁNTARA, Liliana. La ola de leyes pro vida vulnera a las mujeres El Universal. Lunes 08 de febrero de 2010 liliana.alcantara@eluniversal.com.mx

http://www.eluniversal.com.mx/primera/vi_34402.html

ALATORRE, Javier. *Iniciativa para la Paternidad Responsable en el Istmo Centroamericano*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Proyecto “Educación Reproductiva y Paternidad Responsable”. LC/MEX/L.496, Octubre de 2001. http://www.egeneros.org.mx/admin/archivos/istmo_centroamericano.pdf

BRICEÑO B., Gustavo y Edgar CHACÓN M. *Género y masculinidad*. UICN, Instancia de Facilitación Nacional Costa Rica. Proyecto “Hacia la Equidad”. Pág. 7

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_601_3_genero_masc_ulinidad.pdf

GOMÁRIZ Moraga, Enrique. *Comportamientos de Paternidad Irresponsable*, en: “Paternidad Irresponsable en Centroamérica”, Fundación Género y Sociedad (GESO), Costa Rica. 2002.

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_611_Paternidad_irres_ponsable_en_Centroamerica_capIII.pdf

GOMÁRIZ Moraga, Enrique y GARCÍA Quesada, Ana Isabel. *Un papel inteligente para los hombres: informados, interesados y corresponsables en la salud sexual y reproductiva*. Documento N° 7. Fundación Género y Sociedad –GESO. San José, Costa Rica. Noviembre, 1998.

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_613_Un_papel_intelig_ente_para_los_hombres-2.pdf

HERRERA, Gioconda y RODRÍGUEZ, Lily. *Masculinidad y equidad de género: desafíos para el campo del desarrollo y la salud sexual y reproductiva*. FLACSO-Ecuador, Ecuador. Rescatado Diciembre 2009.

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_599_Masculinidad_eq_uidad.pdf

MENJÍVAR Ochoa, Mauricio. *Paternidad e identidad masculina en Costa Rica: el sobredimensionamiento del mandato de la proveeduría*. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

MENJÍVAR Ochoa, Mauricio. *Actitudes masculinas hacia la paternidad: entre las contradicciones del mandato y el involucramiento*. 1 ed. San José: INAMU, 2002 (Colección Teórica No.2). En esta investigación colaboraron Roger Esquivel y Mikel Otxotorena, Unidad de Investigación del Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica.

<http://genero.bvsalud.org/lildbi/docsonline/9/7/1079-CAP23MMenjivar.pdf>,

MORA, Luis. *Masculinidades en América Latina y el Caribe: el aporte del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP)*, FLACSO Ecuador y Fondo de Población de Naciones Unidas UNFPA, División Geográfica y del Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y Caribe. Recuperado Diciembre 2009

http://www.americalatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_598_UNFPA_masculi_nidades.pdf

RAMÍREZ, José Manuel. “Construyendo relaciones equitativas desde la masculinidad” Entrevista. Psicólogo y consultor en el área de género y masculinidades. Enero 2010.

http://www.americalatinagenera.org/especiales/2007/masculinidad_paternidad_responsabl_e/index.php?item=4

RIVERA, Roy y Yajaira CECILIANO. *Cultura, masculinidad y paternidad: las representaciones de los hombres en Costa Rica*. 2a. ed. San José, Costa Rica: Proyecto “Masculinidad y factores asociados al comportamiento de los hombres frente a la paternidad en Centroamérica”. Fondo de la Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en los respectivos países, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) 2004. ISBN 9977-68-132-5

<http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Masculi2daed.pdf>.

RÍOS, Pere y Alberto Uriona. *Aprobada en Aragón la primera ley para la custodia compartida en España* El País. 20 de mayo del 2010.

http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Aprobada/Aragon/primera/ley/custodia/compartida/Espana/elpepusoc/20100520elpepusoc_2/Tes?print=1

RIVAS Ayala, Paulina. *Amparos contra Ley de Paternidad Responsable en Chiapas*. 19 enero del 2010 <http://www.cimacnoticias.com/site/10011906-Amparos-contr-Ley.40835.0.html>

<http://www.cimacnoticias.com/site/10011906-Amparos-contr-Ley.40835.0.html>

MARISCAL, Angeles. *Ley de Paternidad Responsable en Chiapas aumentará muertes maternas y violencia de género, aseguran ONG*. La Jornada, 20 de diciembre de 2009, p. 27. <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/20/index.php?section=estados&article=027n2est>

Se Necesitan Dos: Colaboración con los Hombres en la Salud Sexual y Reproductiva. Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA New York, USA. ISBN 89714-656-5, Noviembre de 2002.

http://www.americalatina genera.org/documentos/publicaciones/doc_600_1_necesitan_dos.pdf

UGALDE, Yamileth. *Propuesta de Indicadores de Paternidad Responsable*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Proyecto “Educación Reproductiva y Paternidad Responsable”. LC/MEX/L.542. Octubre de 2002.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/11129/L542.pdf>

Involucrando a Hombres y Niños en la Equidad de Género. Declaración de rio de janeiro, Rio de Janeiro, 29 de Marzo – 3 de Abril, 2009. Traducción de la versión en inglés al español por Francisco Aguayo F. y Beatriz Sotomayor. www.engagingmen2009.org | www.promundo.org.br | www.papai.org.br y

http://groups.google.com/group/EME_Masculinidades_y_Equidad_de_Genero/browse_thread/thread/e827645de3f46293?hl=es

Organización Panamericana de la Salud OPS. *Involucrando a los hombres en la salud sexual y reproductiva*. Hoja Informativa. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, GenSalud. Washington DC. <http://www.paho.org/spanish/ad/ge/MenSRHsp.pdf>

INFORME DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL. Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. A/CONF.166/9

<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL. Copenhague, Dinamarca, 6 a 12 de marzo de 1995 A/CONF.166/9. 19 de abril de 1995. ESPAÑOL. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>

Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Naciones Unidas. Nueva York, 1996 A/CONF.177/20/Rev.1. ISSN 92-1-330155-3

http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Informe%20de%20la%20IV%20Conf_Beijing.pdf

Convención sobre los Derechos del Niño. Secretaria de Relaciones Exteriores. Tratados Internacionales celebrados por México. Consultado en marzo del 2010.

<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CONV.%20DERECHOS%20DEL%20NINO.pdf>

Ley de Paternidad Responsable de la República de Costa Rica <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/normativa/Ley%20de%20Paternidad%20Responsable.doc>
Paternidad responsable: Instrumentos internacionales y consideraciones conceptuales en Centroamérica de Abril, 2010 con clave SPE-ISS-07-10.
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-10.pdf>

EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Por Miriam Gutiérrez Sánchez¹

RESUMEN

Actualmente el Municipio forma parte de la historia de nuestro país, ya que con él se comenzaron a dar las principales formas de relación social basadas en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad. De ahí, entonces surge la necesidad de conocer como se fue desarrollando la institución municipal en nuestro país. Es decir, sin profundizar en cada una de las etapas a grandes rasgos se enuncian los Antecedentes Prehispánicos, los Primeros Ayuntamientos en México, el Municipio en el Virreinato, el Municipio en el México Independiente, el Municipio y su desarrollo en la Constitución Mexicana y Reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917.

¹ Miembro de la REDIPAL, colabora en la Subdirección de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. miriam.gutierrez@congreso.gob.mx

EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Por Miriam Gutiérrez Sánchez

Actualmente y frente a los procesos inéditos de la política mexicana, la cuestión Municipal cobra nueva preponderancia, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del federalismo, la transición a la democracia, la Reforma del Estado y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando al sistema político del país.

Es por ello que vale la pena reconocer con precisión, cuáles son los rasgos que han caracterizado al Municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco Histórico-Jurídico Nacional.

ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS

Paralelamente a la tradición Municipal Europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el *calpulli*, el cual fue considerado como una organización familiar que evoluciono en el Imperio Azteca.

El *calpulli*, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno, por lo que se consideró una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Además el *calpulli* consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera. Considerado como la principal forma de organización política de la sociedad azteca o mexicana, siendo una figura aplicada en la ciudad de Tenochtitlán. El *tlatoani* fue considerado legislador, juez, jefe militar, y que además poseía cualidades divinas. Este personaje concentraba el máximo poder del gobierno de Tenochtitlán. Tenía facultades para crear las leyes, para designar a la mayoría de los funcionarios y administraba a la ciudad.

PRIMEROS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

Veracruz – Tepeaca

Con la llegada de los españoles a tierras del México Prehispánico, se dio una coexistencia del Municipio español con el municipio autóctono, lo cual origino al sistema municipal mexicano. Los primeros ayuntamientos mexicanos se ocuparon preferentemente de dictar las normas para el trazo de las poblaciones y a emitir ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles.

El primer ayuntamiento que se fundó fue el de la Villa Rica de Vera Cruz el 22 de febrero en el año de 1519, por Hernán Cortes, con presente ayuntamiento se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político jurídico en el Continente Americano. En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Después se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la ciudad de México. Posteriormente que Hernán Cortes y sus hombres fueron vencidos en la famosa batalla denominada de la “Noche Triste”, comenzaron a realizar preparativos para liquidar la resistencia de los mexicas de la población de Tepeaca, donde Cortés fundó la población de la Villa Segura de la Frontera, el 4 de Septiembre de 1520.

La población de Tepeaca se considero como la segunda ciudad española que se fundó en México y es el primer ayuntamiento oficial. Esto sucedió así porque, en el trayecto hacia la capital mexicana de Tenochtitlán, Tepeaca era una región estratégica debido a que se hallaba en medio de los dos caminos hacia el centro y no se encontraba lejos de los tlaxcaltecas, quienes ya estaban aliados con los españoles.

EL MUNICIPIO EN EL VIRREINATO

Después de la Consumación de la Conquista, el municipio de la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles quienes hicieron del municipio un baluarte y forma originaria de organización política. El modelo de municipio implantado en México durante la Colonia había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, gracias al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en 1520, lo que propicio el fortalecimiento del

modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal.

Esto ocasionó que en todo el imperio colonial español la burocracia real se impusiera sobre los impulsos de autonomía de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente, sobre las poblaciones indígenas sometidas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.

Los ayuntamientos funcionaron, con escasas excepciones, bajo el régimen de *cabildo cerrado*, es decir, sin audiencias públicas y en las que sólo participaban sus miembros y en algunos casos los *oficiales reales*. Mientras que en la Península española subsistió por mucho tiempo el *cabildo abierto*, es decir, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar, las leyes de Recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellos para prohibirlos. Importante función capitular era la legislativa, pues las ciudades tenían facultad para darse sus propias ordenanzas, si bien debían ajustarse a las generales expedidas por el Rey y debían ser examinadas: por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias.

El régimen económico y financiero que poseyeron los municipios coloniales les permitió gozar de una suficiente independencia económica.

EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

El marco jurídico de la nueva organización política se inició durante el movimiento de Independencia. Es decir, a partir de ese momento se consideró crucial para la vida del país, ya que es ahí donde surgen nuevos deseos de cambio. Al inicio del siglo XIX, por causa de la invasión de las tropas francesas en España, la Corona dejó de ser la fuente de legitimidad del Sistema Colonial, por lo que los criollos, cuya influencia era evidente en los ayuntamientos de América intentaron ganar para su causa el poder que ya no pertenecía a España y por ello, a través del Ayuntamiento de la Ciudad de México, del regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente.

Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz, cuya información y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase notable de la evolución jurídica y política del ayuntamiento trataba de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas.

Fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con este ordenamiento se estableció la organización de los Municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

Con respecto al Ayuntamiento disponía:

Que su integración estaría compuesta por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador, síndicos, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido. Además de señalar las atribuciones que le corresponderían es decir: las de administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Constitución de Apatzingan

Elaborada en 1814 por el Congreso de Anáhuac, bajo la dirección de José María Morelos, el presente ordenamiento sólo tocó muy poco el problema del Municipio al establecer que en cada uno de los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernadores y repúblicas, ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adoptara otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introdujera el Congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos.

Plan de Iguala

Posteriormente, con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz. En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron

algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

Los ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del Municipio con la denominación de Mexicano. En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quién suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que se estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

Constitución de 1824

El 4 de Octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que dispuso: “La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal”. Al no hacerse referencia a la forma de gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Aunque la presente Constitución no reconoció específicamente al Municipio, dejó en libertad a los estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. Entonces el municipio persistió gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución de 1836

Cabe señalar que el Municipio mexicano en los primeros tiempos del México independiente sufriría variantes, ya que apenas 13 años después, con la Constitución centralista de 1836, se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por Jueces de paz, Prefectos y Subprefectos. Y efectivamente así fue: en 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el

territorio de la República en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las presentes disposiciones consagraron de manera constitucional a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales. En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Constitución de 1857

La Constitución de 1857 precisó la organización del país bajo el régimen de República Representativa Democrática, Federal y Popular. Sin embargo, este ordenamiento constitucional se ocupó un poco de algunas disposiciones de los municipios. Por ejemplo, en el artículo 31 fracción II estableció la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; en el artículo 36 fracción I consideró como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, por lo que corresponde al artículo 72 fracción IV se aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. Al respecto afirma Tena Ramírez que “siendo instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figurarían en los ideales de la ideología liberal, sin embargo no fue así, ya que las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida”.²

Para el año de 1856 Ignacio Comonfort dictó las Leyes de Desamortización, las cuales causarían efectos desastrosos e irreparables por lo que respecta a la institución municipal. Es decir, afectaron de manera profunda a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servidor público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, partes de los palacios municipales o casa de cabildo que tenían arrendadas.

² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1984. Pág. 10.

Al lado de la necesidad legal, se desarrolló el espíritu de la enajenación, y los municipios perdieron numerosas y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios muy superiores de los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo innumerables veces la ciudad de México, para alinear y regularizar sus calles, construir sus colectores de desagüe y ejecutar otras obras.

La Segunda Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México entre los años de 1863 y 1867. Maximiliano de Habsburgo como emperador de México a través de su Estatuto Provisional, designaba la división política del territorio eran departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos, y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos.

Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo. El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

El Porfiriato

Durante el porfiriato de (1876-1880) y (1884-1911) el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En este periodo se dieron proyectos que sujetarían la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, en la cual se establecieron los siguientes puntos:

- Rentas propias,
- Impuestos municipales,
- Impuestos federales,
- Subvenciones del gobierno federal, e
- Ingresos extraordinarios.

En el año de 1903 la organización municipal se conformaba por los prefectos quienes eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

El régimen de Porfirio Díaz heredó el régimen de las prefecturas, políticas innovadoras para establecer su imperio y controlar a la sociedad. Los integrantes que conformaban a los ayuntamientos es decir el prefecto, especie de gobernador, nombraba al alcalde, mientras que los regidores eran de elección popular. El ayuntamiento quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad. Asimismo el jefe político interfería e impedía que el ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad.

EL MUNICIPIO Y SU DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El municipio se encuentra sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, tiene en la ley que lo crea o reconoce, su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado Mexicano, su organización interna, sus atribuciones y los medios que dispone para actuar.

La Revolución Mexicana postulo desde sus orígenes en sus diversas corrientes ideológicas, de manera directa o indirectamente la demanda de la libertad municipal.

Esta demanda inscribió por primera ocasión en el programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, cuando marcó en el apartado de Puntos Generales número 46: "Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal"³ Repitiéndose insensatamente durante la gesta popular, las reclamaciones en pro del municipio libre.

Desde sus inicios la Revolución Mexicana busco la democracia y la libertad del municipio. La libertad municipal fue una de las causas por las que se lucho durante el movimiento social mexicano desarrollado de 1910 a 1917. El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1 de julio de 1906 propuso consagrar la libertad municipal en los artículos 45 y 46 del Plan al señalar la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos, además de restablecer el poder municipal.

³ Localizado en la dirección de Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>

El Plan de Ayala y Guadalupe

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Por lo que refiere al Plan de Guadalupe, este facilitaba medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. Es decir, para ser más exacto el 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza da a conocer sus adiciones al Plan de Guadalupe, perfilando aún más la cuestión del municipio al señalar en su artículo segundo el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional.

Días después, el 26 de diciembre de 1914, en la ciudad de Veracruz, el mismo Carranza expide un decreto concerniente a la Libertad Municipal. La mención es importante, ya que independientemente de que son tres los principios vertebrales del movimiento revolucionario (agrarismo, obrerismo y municipio libre) como revolución social, el decreto anteriormente mencionado, es un antecedente directo que el constituyente consideró para la elaboración de la Ley Fundamental.

Poco después, el jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al entregar al Congreso Constituyente, que se inauguraba el primero de diciembre de 1916, el Proyecto de Constitución, en su mensaje al mismo, aludía al Municipio Libre como “una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores”.⁴

Con esto introduciría Carranza una radical innovación en su Proyecto de Constitución con relación a la de 1857. La segunda comisión de Constitución lo hizo notar, al decir que la “diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857 es la

⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1917-1917. Publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso, edición oficial de 1922, Tomo I, Pág. 266.

relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende del país”.⁵

Al comparecer ante el Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916, para hacer entrega del proyecto de Constitución, Venustiano Carranza dijo textualmente: “El Municipio independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución. Es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica...”⁶

Proyecto de Constitución de 1917

Del Proyecto de Constitución, expuesto al Congreso Constituyente, se desprendieron varios conceptos precisos:

- El municipio es base de la división territorial, política y administrativa.
- Sus autoridades son de pleno origen popular.
- Supresión de autoridades son de pleno origen popular.
- Tendrá personalidad jurídica propia.
- Deberá tener plena suficiencia económica para su actividad.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 abordó la elaboración del artículo 115 Constitución, es decir trató la organización de los estados y de los municipios. El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México. Es importante mencionar como en esta Constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo a las bases siguientes:

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

⁵ Diario de los Debates, Tomo II. Pág. 504.

⁶ Ídem.

- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El constitucionalismo federalista mexicano del siglo XIX, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los Estados de la Federación, la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debería consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la revolución.

Artículo 115 Constitucional

Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su Artículo 115, la Libertad Municipal. La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, y con base en ese principio cada uno de los Estados que integran la Federación, han expedido sus respectivas Constituciones y particularmente Leyes Orgánicas Municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de Libertad Municipal.

En los debates del Congreso Constituyente sobre el dictamen del artículo 115, la Asamblea Constituyente aprobó la fracción I contenida en el proyecto de Carranza, y sometió a debate la fracción II que fue adicionada por la comisión dictaminadora. La fracción I que no sufrió debate, se refirió a la extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, que se supone una conquista inmediata y elemental: La del derecho del ciudadano a elegir a sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir intervenciones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local.

Por su parte, la fracción II se refirió a la plena autonomía económica del Municipio, en torno a este punto giró toda la discusión, quedando inscritos en los archivos de la Cámara de Diputados, tan memorables debates. El Constituyente le otorgó al Municipio en la fracción III del artículo 115, personalidad jurídica propia, pudiendo darse para ellos fines autónomos, distintos y ajenos a los de otras personas de derecho.

El Constituyente en el Municipio quiso sentar las bases para la democracia; para un federalismo de amplia base de sustentación popular, logrando que la esfera comunitaria

que es el Municipio, fuera elevado al rango de la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

La redacción de la Constitución Mexicana de 1917 representó en su momento una posición de avanzada al establecer la libertad municipal y otorgarle al Municipio personalidad jurídica propia. Con ello se sentaban las bases para nuestra democracia y nuestro federalismo de sustento popular.

De esta manera, la organización social formal primaria de la comunidad después de la familia, irrumpe con personalidad jurídica en la organización política y administrativa del país a través del Municipio, que es una familia de familias. Los Constituyentes no pusieron en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones económicas entre el Municipio y el Estado. Existió la decisión política, más no hubo la debida congruencia administrativa que la implementase correctamente y durante el período post-revolucionario, el Municipio y los habitantes que radicamos en alguno de ellos, hemos sufrido las consecuencias.

Los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917 conscientes del hecho de que los Municipios padecían una franca dependencia política con respecto a las autoridades estatales y federales, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los Municipios Mexicanos.

Así intentaron definir en el artículo 115 de nuestra Constitución, los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera Autonomía política municipal y en esa medida hacerlos partícipes del desarrollo nacional; sin embargo, el problema quedó en pie. Es decir el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamento su ejercicio.

La decisión política del Municipio Libre, dado por los Constituyentes, fue aventajada para su época, así como la formalización dentro de la Constitución, de que el Municipio es la base política y administrativa del Estado. Pero estas decisiones políticas, dejaron rezagadas a la estructura administrativa municipal y a su estructura de financiamiento.

La decisión que tomaron en cuenta los Constituyentes, se adelantó de tal modo a su contrapartida administrativa de respaldo y a una estructura financiera suficiente, que creó posteriormente, hasta nuestros días, ciertos “vacíos” en la organización municipal dentro del gran esfuerzo nacional.

La redacción original del artículo 115 Constitucional⁷ se puede observar en el apartado correspondiente de Anexos.

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

A partir de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas es decir, a manera de enlistado a continuación se enuncian cada una de y en el apartado correspondiente de los anexos se explican a detalle.

1ª reforma 20 de agosto de 1928

2ª reforma 29 de abril de 1933

3ª reforma 08 de enero de 1943

4ª reforma 12 de febrero de 1947

5ª reforma 17 de octubre de 1953

6ª reforma 06 de febrero de 1976

7ª reforma 06 de diciembre de 1977

8ª reforma 03 de febrero de 1983

9ª reforma 17 de marzo de 1987

10ª reforma 23 de diciembre de 1999

11ª reforma 14 de agosto de 2001

12ª reforma 18 de junio de 2008

13ª reforma 24 de agosto de 2009

ESTADO ACTUAL DEL MARCO CONSTITUCIONAL MUNICIPAL

De acuerdo a lo que establecen cada una de las reformas anteriores, la regulación en nuestro país sobre el Municipio es consecuencia de las necesidades que se presentan a raíz de la práctica democrática que se genera en la sociedad, en la concepción de un nuevo orden de gobierno, pero sobre todo con una visión más amplia que surja en el contexto de la Reforma del Estado.

⁷ Localizado en la dirección de Internet:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

Por ello, la necesidad de establecer, en el anexo correspondiente el texto actual del artículo 115 Constitucional.

CONSIDERACIÓN FINAL

Con motivo de la celebración del los 100 años de la Revolución y 200 de la Independencia, es importante repasar entonces los acontecimientos que consolidaron la historia de nuestro país.

El Municipio, es entonces un antecedente primordial de la historia de nuestro país, ya que hasta el momento sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política, y en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país.

Por eso es importante anotar que se ha caracterizado por ser una institución con oferta de futuro, con un valor primordial, reconocido y por consiguiente, por tener una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la Nación.

ANEXO 1

TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

ANEXO 2

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

- En **1928**, se reformó el precepto con la finalidad de disminuir el número de diputados a las legislaturas locales.
- En **1933**, se reformó en el sentido de agregar un segundo párrafo a la fracción I, la cual fijo nuevas normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos, miembros de los ayuntamientos.
- En **1943**, reformó el párrafo tercero de la fracción III a fin de ampliar a seis años el período de gestión de los gobernadores.
- En **1947**, se adicionó un párrafo segundo a la fracción I, recorriendo el anterior a tercero. En el cual se otorgó a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales.
- En **1953**, se suprimió la fracción I, segundo párrafo, toda vez que al mismo tiempo se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas.
- En **1976**, se agregaron dos fracciones más, quedando dicho artículo por un párrafo introductorio y cinco fracciones. La presente reforma tuvo como objetivo establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea de que el país globalmente quedara integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la federación, a los estados y municipios para la solución del problema de los asentamientos humanos.
- En **1977**, se adicionó el último párrafo a la fracción III, para introducir el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales, además de establecer el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.
- En **1983**, se estableció nueva redacción, se adicionó tres párrafos finales a la fracción I; se modificó las fracciones II, III, IV y V; adición de las fracciones VI a X, es decir:
 - Determinó que las legislaturas locales, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender, o revocar; el mandato a alguno de sus miembros, así como designar a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

- Reconoció a los municipios personalidad jurídica y dispone que manejen su patrimonio.
- Dispuso que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las Legislaturas de los Estados, bandados de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- También enunció que los municipios administrarán libremente su hacienda y en todo caso:
 - ✚ Percibirán las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
 - ✚ Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones, así como las participantes federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones anteriores, no concederán exenciones o subsidios en relación con las minas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.
- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.
- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de

esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

- Dispone que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- En **1987**, se reformo el artículo en razón de establecer nueva redacción de la fracción VIII; deroga las fracciones IX y X. Es decir se determino que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
- En **1999**, se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; reforma el párrafo segundo y adiciona los párrafos tercero y cuarto con los incisos a), b), c), d) y e) y quinto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c) g), h) e i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III; reforma los párrafos segundo y tercero, y adiciona los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforma las fracciones V y VII. Para quedar de la siguiente manera:
 - Se dispuso que el municipio estaría integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.
 - En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.
 - Señala que la atribución de los ayuntamientos para aprobar; los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, así como aseguren la

participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales de los Estados. Precisa el objeto de dichas leyes.

- Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.
- Agrega entre los servicios públicos que tendrán los municipios, el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal.
- En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
- En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.
- La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
- Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales.
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.
- Se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional

deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- En **2001**, se adiciono un último párrafo a la fracción III. Para decretar que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley.
- En **2008**, se reformo la fracción VII, en la cual se decreto que la policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- En **2009**, se reformo el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 para establecer que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

ANEXO 3

ESTADO ACTUAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Título Quinto⁸

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*hacer los, sic DOF 03-02-1983*) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el

⁸ Localizado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

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

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Ángel Azamar Herrera a la ponencia **CRVIII-20-10 “EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”** de *Miriam Gutiérrez Sánchez*.

Al respecto quiero dedicar unas líneas a la idea tan original y a la forma en que presentó el trabajo, pues un tema tan amplio lo pudo abordar con la sencillez que la caracteriza.

Comentario crítico:

La importancia que tiene el municipio en México deviene que es la base de la división territorial de las Entidades Federativas,

¿Qué entendí de la lectura de la evolución jurídica del municipio en México? De entrada comprendí como se articula la consolidación del sistema municipal en el marco del sistema político mexicano, la riqueza de la exposición originada en la figura del “Calpulli” forma que antecedió al municipio representada por al gran Tlatoani mismo que sirvió de ejemplo a Emiliano Zapata para enarbolar la lucha revolucionaria de hace cien años y que ahora celebramos con orgullo.

¿Qué evolución de la institución municipal adquirió formas de planificación a través de la historia mexicana? Primero en la figura del Municipio en el Virreinato, posteriormente en el México Independiente.

Así el Municipio y su desarrollo en la Constitución Mexicana; y las Reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917 forjaron la base de organización social más importante de México: “El Municipio”.

De acuerdo con estas formas, las dos últimas resultan interesantes, en cuanto son procesos promovidos por personas afectadas, y están en función del bien común. La transformación implica no aprovechar lo ya existente por lo que considero un desperdicio histórico.

El modelo de Aprendizaje Social vincula conocimiento y acción que implica estrategias, tácticas políticas y teorías de la realidad.

El modelo de Reforma Social busca institucionalizar la práctica de la planificación y hacer eficiente la acción del Estado.

Creo que la Movilización Social es el mejor modelo, ya que se realiza desde la base priorizando la voluntad colectiva sobre la del individuo.

Señalo que de acuerdo con los autores este modelo se basa en una política científica, dejando a un lado la razón técnica.

En virtud de que mi trabajo de investigación presenta la característica de ser del tipo documental, no utilizaré ninguno de estos modelos para su desarrollo, sin embargo, es interesante conocerlos.

GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN: UNA APUESTA POR EL CIUDADANO Y LA SOCIEDAD

POR FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS¹

Acreditar la gobernabilidad como un efecto de segundo orden que parte de la legitimidad y nace en la aceptación ciudadana del Estado es el propósito de la presente reflexión; ello acredita la urgencia de recuperar y, eventualmente, construir un tipo ideal de ciudadano que inquiere y se inquieta por la “cosa pública” al tiempo que se ocupa por autodirigir su desarrollo y el de su núcleo de acción; el primer paso en esta dirección es fomentar y fortalecer los procedimientos tendientes a la rendición de cuentas y el control del gobierno por parte del poder legislativo; el segundo, pero no menos importante, es constituir la transparencia de la información pública hacia el ciudadano como un eje nuclear en la articulación de cambios y mejoras en las instituciones públicas: transparencia de la información, fortalecimiento de los procedimientos de control, construcción de un tipo ideal de ciudadano y construcción de la legitimidad como objetivo central de las instituciones son, según pudo ver, las variables y componentes de la gobernabilidad en un sistema político cualquiera.

En su *Diccionario de Ciencia Política*, Dieter Nohlen define la voz “gobernabilidad” como “la capacidad de gobernar, es decir, de hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose hacia un objetivo, para mantener de esta manera la capacidad de acción del Sistema Político hacia adentro y hacia afuera, en especial frente a la economía y la sociedad y con ello, también su legitimidad”².

Así que un componente social, que posibilita un componente temporal (duración), determina la caracterización de la gobernabilidad de un sistema político. Empero, ¿cómo ocurre la interacción que crea la gobernabilidad entre la sociedad y las instituciones? Justamente, la idea doctrinaria y primordial del estado moderno lo concibe como la unión de territorio, población, y marco jurídico y éstos se predicen como elementos constitutivos del Estado; sin embargo, una idea reduccionista del Estado la asocia a su mera dimensión

¹. Miembro de la Red de Investigadores parlamentarios en Línea REDIPAL. Investigador <<C>> en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y profesor de las asignaturas “Estado, Sistema y Poder Político” y “Teoría de las Instituciones” para el Sistema de Universidad Abierta de la FCpyS/UNAM.

². Cfr. “Gobernabilidad” en Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. Trad. Marcos Romano/Peter Storand/ Silvia Montaña/ Claudia Zilla. México Porrúa/El Colegio de Veracruz 2006. Tomo I, A-I

formal. Esta escuela identifica al Estado con el marco jurídico, ya que a partir de la Constitución el Estado define la organización, funcionamiento e interacción de sus instituciones. Pero esta definición ha mostrado generar problemas de gobernabilidad pues no considera la demanda ciudadana, misma que, huelga decirlo, no está contenida en ningún ordenamiento jurídico.

Y es que la gobernabilidad está centrada en un elemento adicional a los tres mencionados arriba: el tiempo. El tiempo problematiza, confronta y complejiza la interacción de los elementos anteriores en la medida en que el Estado quiere asegurar su permanencia y duración y, para ello, busca estrategias para asegurarla, pero el reto de asegurar la preeminencia del sistema de reglas de interacción y cohesión de una sociedad surge ante la pregunta por la legitimidad.

Y es que, ante la escuela que concibe al Estado solamente desde su aspecto formal se erige la escuela material que no sustituye a la primera, antes bien, la complementa. Esta línea de reflexión cuestiona sobre las condiciones materiales del Estado y sus Instituciones Públicas, ponderando el papel de la legitimidad y reconociendo la cadena de efectos que ésta puede detonar, como por ejemplo la participación ciudadana y el tema de la calidad democrática.

Por ello más adelante Nohlen afirma que la gobernabilidad, “esto es, la capacidad de un sistema político de tomar e imponer decisiones vinculantes –dicho más específicamente: de generar y aplicar políticas públicas tendientes a la solución de problemas y así a la consecución del bienestar social-- no depende simplemente de las <<virtudes>> (intención y competencia) del gobierno, sino que es también una función de los problemas registrados por él mismo y las demandas elevadas por la sociedad. (...) En este contexto la participación sugiere la intervención ciudadana (ya sea de los ciudadanos individualmente o de organizaciones de la sociedad civil) en las distintas fases de la gestión pública, es decir, en la formulación, implementación y evaluación (monitoreo) de políticas sectoriales, análisis de políticas sectoriales, por ejemplo, de planes y programas sociales.”³

³. *Idem.*

Por su parte, la legitimidad también está depositada en el ciudadano, toda vez que se ha definido como la valoración que hace el ciudadano sobre las instituciones públicas, ajustándose a un criterio de calidad, justicia, equidad: “como mínimo, la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieron haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. Por último, significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán *voluntariamente* por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad.”⁴

En este sentido, la legalidad se distingue claramente de la legitimidad en tanto que ésta última no se auto-refiere a sí misma, sino que, por el contrario, está depositada sobre el cuestionamiento y la voz ciudadana, mientras la legalidad es propia del ámbito del objeto, la legitimidad pertenece al ámbito del sujeto y es el juicio del sujeto que evalúa y que valora lo único que puede ofrecer y garantizar la duración, la estabilidad y la calidad del estado.

En este sentido Linz advierte que “fue Lipset el primero en formular la hipótesis de que <<la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su eficacia como de su legitimidad>>: eficacia y efectividad pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad.”⁵ En este sentido vale la pena reiterar directamente con Lipset que “eficacia política del gobierno significa el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos poderosos. Es fundamentalmente instrumental.”⁶

Desde esta perspectiva, “una ciudadanía robusta también incrementa la **efectividad** del gobierno”⁷ y si entendemos la efectividad o eficacia de un gobierno como el acto de priorizar demandas de la sociedad, en este sentido la eficacia aparece como la adaptación de la decisión política a las demandas de la sociedad, la resolución de

⁴ Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial Mexicana, colección Los Noventa, 1990, número 37. 169 pp. p. 39

⁵ Ibid. p. 43

⁶ Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Red Editorial Iberoamericana, México, p. 67.

⁷ Zuckermann, “*Súbditos o ciudadanos*” en *Nexos*, No. 298, Octubre de 2002 pp. 41-44. p. 44

consensos en materia de seguridad interna, crecimiento económico e integración social y, en esa medida, como la capacidad de resolver problemas.

Ahora bien, en su pequeño ensayo Estado, Gobierno y Sociedad, N. Bobbio plantea dos escuelas sobre la legitimidad; 1) La formal, que se cuestiona si la acción del gobierno está normada en la ley y, si es así, se dice que es legítima y 2) La material, que se identifica con la justicia de la acción gubernamental.

La simultaneidad de dos concepciones de “legitimidad” es un error pues, por definición, no pueden existir dos explicaciones opuestas de un mismo objeto o fenómeno del mundo; pero, si esto es así, ¿qué lo explica? ¿qué lo hace posible? una respuesta a la mano es el uso que se ha hecho de la “reificación discursiva” sobre el concepto de “legitimidad”.

“Reificación discursiva” es un término que explica A. Giddens en La constitución de la sociedad, referido a “formas de discurso que consideran <<objetivamente dadas>> esas propiedades tal como si fueran fenómenos naturales. O sea, --añade nuestro autor-- un discurso reificado denota la <<facticidad>> con la que fenómenos sociales enfrentan a actores individuales, con lo que se desconoce que aquéllos son en verdad producidos y reproducidos por un obrar humano. El <<modo reificado>> se debe considerar una forma o estilo de discurso en que las propiedades de sistemas sociales se miran como si poseyeran la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza.”⁸

Así, desde la perspectiva de la reificación discursiva, la escuela formal cae en la falacia de pensar naturalmente el orden jurídico sin atender que la legitimidad, es un orden producido y reproducido por el hombre, en todo caso, el ciudadano que valora. Ello muestra la insolvencia de la escuela formal, ya que, no todo lo legítimo es legal --viceversa--, ni todo lo legal es legítimo.

Queda sustentada y vindicada en estas líneas la escuela material de la legitimidad, ya que ésta es una cuestión que no recae sólo en las instituciones, sino también, y fundamentalmente, en el ciudadano.

⁸. Cfr. Giddens, A.. La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412pp. p. 210.

Así pues puede decirse que la gobernabilidad existe desde la legalidad, pero su causa principal es la legitimidad: Estado y eficacia hacia (y para con) la sociedad son las coordenadas que permiten pensar el Estado democrático, un tipo de estado que asume la democracia no como ideal inalcanzable sino como un método y procedimiento palpable ante los ojos del ciudadano: redefinir, replantear y rediseñar el objeto estatal a la imagen y medida del sujeto, que evalúa y participa y se convierte en corresponsable del futuro de su país y su futuro mismo, es el gran reto de un rediseño cualquiera del sistema político mexicano.

La pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la legitimidad del poder. Significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto.⁹

¿Democracia vs mediocracia?

La clara relación que existe entre gobernabilidad y ciudadano por un aparte y por otra entre legitimidad y ciudadano muestran la centralidad del ciudadano en la democracia. En este sentido “existe un consenso casi indiscutido acerca del carácter neurálgico de la participación ciudadana en el régimen democrático. Ni siquiera los conceptos más minimalistas de la democracia dejan de incluir la dimensión participativa como característica definitoria”¹⁰. Y es que “lo que promete la democracia es que las decisiones políticas habrán de tomarse tras haber consultado a los gobernados y a la luz de una consulta; que su funcionamiento depende de que los gobernados estén adecuadamente informados de las cuestiones sometidas a decisión y de que quienes han de tomarla tengan la capacidad y la voluntad de escuchar y de tener en cuenta lo que han oído.”¹¹ Así que, tal y como se ha pensado en doctrina, la democracia es, y *debe ser*, en el ciudadano, desde el ciudadano, a través del ciudadano y para el ciudadano: un esquema circular en el que el ciudadano es el punto de partida y, luego también, el punto de llegada, asumido escuchado y representado en la y a través de la demanda ciudadana.

De acuerdo con la teoría eastoniana, el poder político es un sistema o, en otras palabras, un entramado social. Este marco concibe al poder político como un conjunto cohesionado e interdependiente de elementos que son más que su suma e influidos por su ambiente.

⁹. Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Alianza editorial, Madrid, Tercera reimpresión, 2001, 305 pp. p. 59

¹⁰. Nohlen, Dieter. *Ob. Cit.*

Aquí, la sociedad expresa demandas a través de un ambiente y las autoridades toman una decisión sobre esta base. La literatura política ha concebido tres puntos de partida acerca de la definición del sistema político. En principio tenemos la visión restrictiva, según la cual éste está compuesto sólo por el gobierno y deja fuera los valores. En el otro extremo está la definición ambigua, según la cual el sistema político está compuesto por los conflictos originados en la sociedad, cuya solución está dada por el gobierno. Hay, empero, una posición intermedia que restringe esta categoría al estudio de aspectos institucionales, considerando que la sociedad forma parte del sistema. La distinción clave que ello implica es la tensión clásica de los términos Estado y gobierno. En efecto mientras la categoría Estado implica y necesita a las de poder constituyente, orden jurídico, territorio, población, poderes constituidos y órganos formales encargados de la ejecución de las políticas públicas, la categoría gobierno sólo apela a esto último. Es decir, al poder ejecutivo que ostenta la decisión sobre las políticas públicas. Hay entonces en la posición intermedia un equilibrio basado en la inserción del ciudadano (población)¹² a través de una sutil y compleja *visión de Estado*.

En este sentido la gran aportación de la visión del sistema político que toma en cuenta a la sociedad es que se trata de una visión estatal del sistema político. Sin sociedad no hay Estado y, por ende, tampoco es posible pensar al sistema político. Empero, en el caso mexicano, “si nos hace falta ese mínimo irrisorio de civilidad que consiste en cumplir habitualmente con la ley no es por el peso del pasado. En efecto, no es el fantasma del Antiguo Régimen lo que cuenta sino la triste realidad del Estado actual: para ser más exactos, la *práctica inexistencia del Estado en la actualidad*.”¹³

Y es que el problema no está en la centralidad del ciudadano para la configuración teórica de la democracia, el sistema político y el Estado, el problema estriba en que, como señalan algunos especialistas, en los hechos, “se ha ido desarrollando un sistema político de <<democracia sin ciudadanos>> en el que los medios de comunicación han conservado un papel valioso, mientras disminuía el de los partidos políticos y el de los ciudadanos. Se ha ido produciendo así una creciente desconfianza entre los medios y el

¹¹ Berger, John. ¿Dónde estamos? El país, 3/XI/02 pp. 11-12. p. 11

¹² Eludo en este momento toda distinción entre población y ciudadanía, a pesar de que las hay; ello en virtud de que en este momento no resultan significativas en el desarrollo de esta reflexión.

¹³ Cfr. Escalante Gonzalbo, Fernando. “El ciudadano inexistente” en Nexos, No. 298, Octubre de 2002 pp. 34-36 p. 35

público hasta el punto de que a los ojos del público los medios se han convertido en los adversarios de todas las instituciones, incluido el propio público.”¹⁴

P. Bordieu, en su libro “*Sobre la televisión* (1997), aporta su propia caracterización del fenómeno. Para él los medios de comunicación constituyen una amenaza para la sociedad actual. Soportan un estado patológico sin precedentes y algo peor es que trasladan esta perversión al entorno de la cultura, de la política y a todo lo que tocan. Ello les lleva a elegir las informaciones buscando lo sensacional, lo espectacular y lo excepcional. Además, las noticias se hacen en función de la imagen, la política y el dinero, se explotan cada vez más a fondo las pasiones primarias y se destaca no el contenido sino el continente, del empaquetado”¹⁵, pero además acota más adelante que “no tienen toda la culpa, pero son con frecuencia los administradores del amiguismo, prestidigitadores de la realidad, otorgando prioridad al combate sobre el debate, al enfrentamiento personal antes que a la confrontación de argumentos.”¹⁶

Si a la influencia y efectos mediáticos sobre el ocultamiento del ciudadano añadimos, por una parte, un “desalentador diagnóstico en lo concerniente a la eficacia y la eficiencia de los sistemas políticos latinoamericanos para dar respuesta a las necesidades y exigencias sociales y por otra, los grados de corrupción percibidos (crisis de confianza), se postula como componente indispensable, y en ocasiones central, la ampliación de espacios de participación ciudadana, que permita una intervención directa más intensa y extensa de la ciudadanía en asuntos públicos, tales como los formatos de autogestión y gobernanza urbana”.¹⁷

¿Rescatar al ciudadano?

En un afán de recuperar el Estado, el primer reto que hoy día se debe asumir es poner hincapié en la gente, o mejor, en el rescate del ciudadano. Recuperar y simultáneamente construir al ciudadano que inquieta y se inquieta por la “cosa pública”, al tiempo que se ocupa por autodirigir su desarrollo y el de su primer núcleo de acción es hoy el reto fundamental para una arqueología aceptable del Estado.

¹⁴. Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir. *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona, Ariel 1999, 222pp. p. 15

¹⁵. Cfr. http://www.infordeus.com/portico3/H_12_97/tendencias/bordieu.html

¹⁶. *Idem*.

Fue el politólogo Robert D. Putnam quien creó el término de “capital social” entendiéndolo como “*las características de la organización social [vistas] como redes, normas y confianzas sociales que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo*”.¹⁸ Así pues, la noción de *capital social* debe entenderse, reitero, como “normas y redes que permiten la acción colectiva”¹⁹

La vida es más fácil –continúa Putnam-- en una comunidad bendecida con una existencia sustancial de capital social. En primer lugar, las redes de compromiso cívicos promueven normas robustas de reciprocidad generalizadas y animan la emergencia de la confianza social. Estas redes facilitan la coordinación y comunicación, amplifican reputaciones, y así permiten que los dilemas de la acción colectiva sean resueltos. Cuando la negociación política y económica está “empotrada” en redes densas de interacción social, los incentivos para el oportunismo son reducidos. Al mismo tiempo, las redes de compromiso cívico personifican el éxito pasado de la colaboración, que puede servir como un modelo cultural para la elaboración futura. Finalmente, las redes densas de interacción probablemente amplían el sentido individual de los participantes, desarrollando el “yo” hacia el “nosotros”, o acrecentando el gusto de los participantes por los beneficios colectivos.²⁰

Actualmente, el Banco Mundial ha clasificado en nueve campos fundamentales de estudio sobre capital social, a saber: familia y comportamiento juvenil; escolarización y educación; vida comunitaria /virtual y cívica; trabajo y organizaciones; democracia y calidad de gobierno; acción colectiva; salud pública y medio ambiente; delincuencia y violencia, y desarrollo económico²¹.

El denominador común de esta es ante todo la esencia del capital social: pensar en colectividad y comunidad. Ello sin duda representa una oportunidad valiosa para recuperar las políticas de Estado y acompañar de esta manera a las de gobierno a la bonanza de la legitimidad *ciudadanizada* del Estado.

Así pues el camino del retorno al Estado es recuperar al ciudadano y distinguirlo del simple votante o televidente. Ello es también una condición para la gobernabilidad del

¹⁷. Nohlen, Dieter. *Ob. Cit.*

¹⁸. Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,_(1993) p. 67. *Apud.* Zuckermann, Leo, *Ibid.* p. 44

¹⁹ Woolcock y Narayan. *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo*. Banco Mundial, 2000.

²⁰. Putnam, Robert D. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Apud. Idem.*

sistema. Mientras algunos hablan, hoy en día, de “la necesidad de fortalecer a los partidos políticos como una condición necesaria para consolidar la democracia en México”²², sin una sociedad de ciudadanos, un fortalecimiento tal sólo sería una solución a medias para encauzar las demandas sociales.

Los retos

Partamos de la imagen que presenta Sartori del ciudadano: “el ciudadano es una construcción imaginaria de la tradición republicana que iniciaron los pensadores latinos de la época imperial: Tácito, Salustio, Cicerón, Tito Livio. Tiene por eso todas las virtudes que habían existido, según su idea, en la antigua República: el ciudadano es a la vez soldado, contribuyente, elector y magistrado, por eso necesita valentía, abnegación, capacidad de juicio, disciplina, voluntad de sacrificio, sobriedad, honradez, moderación, amor a la libertad. Ahora bien, casi todas sus virtudes, que seguimos asociando con la ciudadanía, resultan prácticamente innecesarias para el orden institucional moderno, que pide mucho menos de sus ciudadanos. En realidad, lo único indispensable es una moderada disposición para cumplir con las leyes.”²³

Aún este piso mínimo genera un obstáculo ineludible, pues cumplir con las leyes no es un imaginario social aceptado y, en consecuencia, practicado en nuestra sociedad. En efecto, según la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizada por la Secretaría de Gobernación en 2008 “el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que “la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”, y con que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”. También puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos; por otra parte, uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma, cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que en México

²¹ Clasificación que puede ser consultada en el banco de datos del sitio web sobre capital social: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/index.htm>

²² Zuckermann, Leo, Ob Cit. p. 44

²³ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. México Taurus, 2003. 483pp. p. 88.

estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta y la gran mayoría de los ciudadanos considera que en el país las personas respetan la ley.”²⁴

La anomia política es el primer reto para la reconstrucción del Estado. En su definición, ésta categoría (el Estado) incluye a la población, pero en la práctica el ciudadano común ha quedado fuera de la toma de decisiones nacionales no sólo por exclusión sino también, y fundamentalmente, por anomia.

Así pues parece que en la actualidad la sociedad no cuenta con representaciones imaginarias que les permitan cohesionar a sus miembros. Antes bien, parece que los imaginarios predominantes son de signo contrario y que divulgan una ideología del individuo y el placer *per sé*.

El individuo joven se halla enfrentado a una sociedad en la que todos los <<valores>> y las <<normas>>, son prácticamente reemplazadas por el <<nivel de vida>>, el <bienestar> el confort y el consumo. No cuenta la religión, ni las ideas <políticas>, ni la solidaridad social con una comida local o de trabajo, en <compañeros de clase>. Si no reconvierte en un marginal, (droga delincuencia inestabilidad) al joven actual le queda la vida real de la privatización, que puede o no enriquecer con una o varias manías personales. Vivimos la sociedad de los lobbies y hobbies.²⁵

De este modo, si al día de hoy si no hay cohesión posible de la sociedad, ni las amarras simbólicas que la posibiliten, la pervivencia del Estado pelagra gravemente. De hecho, “lo que precisamente está en *crisis* hoy, es la *sociedad como tal* para el hombre contemporáneo. En efecto, observamos paradójicamente, al mismo tiempo que una *hiper* o *sobre* socialización (táctica o externa) de la vida y de las actividades humanas, un rechazo de la vida social, de los otros, de la necesidad de la institución, etc. El grito de guerra del liberalismo a comienzos del siglo XIX <<el estado es el mal>>, ha devenido actualmente: <<la sociedad es el mal>> y esta <<vivencia subjetiva>> es cada vez mas típica del hombre contemporáneo.”²⁶

Así pues, dado que “no puede haber sociedad que no sea algo para sí misma; que no se *represente* como siendo algo, lo que es consecuencia, parte y dimensión del hecho de

²⁴ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de cultura política y prácticas ciudadanas*. Poder Ejecutivo Federal. Fuente: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-resultados>

²⁵ Cfr. Castoriadis, Cornelius. *El avance de la insignificancia*. Trad. Alejandro Pignato. Buenos Aires, 1997, 295pp.p.27.

²⁶ Castoriadis, Cornelius. *Ob. Cit.* p.30.

que precisa *presentarse* como <algo>²⁷, parece que ha de comenzar a reconstituirse la sociedad en y a través del ciudadano, entendido éste como un sujeto con propósitos y metas claras y en contexto de una colectividad, en todo caso se trata de un sujeto responsable ante sí de sí mismo y ante su entorno que se auto rige a propósitos predeterminados y se compromete con ellos y consigo para posibilitar su éxito, sólo así se posibilitará el nacimiento y construcción de una sociedad soberana autodirigida. Y si es verdad que “<<para si misma>>, la sociedad no es una colección de individuos perecederos o sustituibles que viven en tal territorio, que hablan tal lengua, que practican <externamente> tal costumbre, sino que, por el contrario, estos individuos <pertenecen> a esta sociedad porque participan en las significaciones imaginarias sociales, en sus <normas>, <valores>, <mitos>, <representaciones>, <proyectos>, <tradiciones>, etc. y porque comparten (lo sepan o no) la voluntad de ser *de* esta sociedad y de hacerla ser continuamente²⁸, la microfísica de la pertenencia y vínculo social se concreta en el ciudadano, en su replanteamiento y rediseño.

Primer insumo para la construcción de ciudadanía: rendición de cuentas y fortalecimiento del control del gobierno por parte del poder legislativo

El término rendición de cuentas traduce la voluntad de las instituciones públicas de asumir la obligación de informar a la ciudadanía sobre el avance de sus compromisos asumidos en sus planes y programas de trabajo bien por sector, bien generales; en este sentido se requiere una rendición de cuentas con criterios establecidos de abajo hacia arriba, pues “de no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune.”²⁹

En este sentido con frecuencia se ha comentado la necesidad de legislar para que las promesas y compromisos de campaña que un candidato cualquiera hiciera ante la sociedad, sea informado, en calidad de avance de los mismos, como parte ordenada, gradual y sistemática del ejercicio de la función pública encomendada; no menos relevante es en este sentido el control del gobierno por parte del poder legislativo en su calidad de representación de la soberanía popular.

²⁷. *Ibid* p.28

²⁸ *Ibid*, p.28

Desde el punto de vista de la doctrina, el equilibrio de poderes y los pesos y contrapesos que caracterizan a un Estado democrático se asientan en una compleja trama de limitaciones y en la existencia de controles recíprocos a través de los cuales esas limitaciones se hacen efectivas. Como lo señala María de la Luz Mijangos existen diversos tipos de control: **A) En cuanto al órgano** los controles pueden ser *internos* o *externos*. El *interno* es aquel que debe realizar un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría.

El *externo* que tiene dos vertientes: la política y la técnica que algunos llaman jurisdiccional. Cuando el control se lleva a cabo por el Poder Legislativo, en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como *control político*. El control externo o jurisdiccional lo ejerce un órgano que fiscaliza la actividad financiera del Estado, ya sea que se encuentra ubicado dentro del Poder Legislativo, que desarrolle con independencia el desarrollo de su función; o se trate de una institución ubicada dentro del Poder Judicial, o lo ejerza un organismo autónomo que auxilie a los poderes en el ejercicio de sus facultades.³⁰ **B) En cuanto al tiempo** los controles pueden ser: de carácter previo, concomitantes, o de forma posterior.³¹

Por su parte, Cecilia Mora-Donatto señala que la caracterización del control parlamentario como control político ha sido uno de los temas que más polémica ha causado en la doctrina italiana y española, ya que unos consideran al control parlamentario como un control sustancialmente de tipo jurídico, y para otros, como los españoles Rubio Llorente y Aragón Reyes, **se trata de un control de tipo político.**

El control político se fundamenta sobre la base de que, la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste se encuentra distribuido

²⁹ . Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura / Auditoría Superior de la Federación, 2002 (Cultura de la Rendición de cuentas 1). 63pp. p.10

³⁰ Consultar Valadés Ríos, Diego "Regulación de los controles políticos en la Constitución y propuestas de reforma" y Sepúlveda Iguíniz, Ricardo "Control del Congreso frente al Ejecutivo", en *Propuestas de Reformas Constitucionales*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Col. Foro de la Barra Mexicana, Tomo I, 1ª. Edición, agosto 2000, pp.532-545 y pp.227-273, respectivamente.

³¹ Mijangos Borja, María de la Luz, "Reforma en materia de fiscalización superior de la federación", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2000, p.129.

entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga limitado, soberano.

Los aspectos más relevantes que así lo singularizan son tener un carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predeterminado de la valoración sobre la acción del gobierno; también lo caracteriza así, señala Mora, la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente “política”, por tratarse, de miembros que forman el Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

Ahora bien, en el Estado democrático moderno el control parlamentario no sólo es potestad de las mayorías, la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, incluso se reconoce a las minorías parlamentarias como las más interesadas en el ejercicio del control parlamentario.

En las democracias parlamentarias como formas de Estado, el control parlamentario debe ser concebido como control político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés en las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general de gobierno, leve o no aparejada una sanción inmediata.

En los regímenes presidencialistas como el nuestro, existen controles parlamentarios sobre la actividad del ejecutivo las cuales se ejercitan a través de procedimientos diversos, y que si bien no derivan en una sanción o destitución inmediata, se puede afirmar que los efectos de este control político afectan la percepción del electorado, el cual podrá expresar su voluntad, de apoyo o retiro del mismo a través del derecho del voto, así la sanción en el control político existe, pero de manera diferida e indirecta. Entendida por la doctrina italiana como la *responsabilidad política difusa*³² es decir, la fiscalización del gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria, que es capaz de transformar los equilibrios políticos provocando más que una destitución inmediata - posible en los regímenes parlamentarios- el desgaste del gobierno.

³² Concepto acuñado en la doctrina italiana, (Giuseppe Ugo Rescigno), entendida como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende, producto de las reacciones sociales que derivan de los actos de control ejercidos en las cámaras. En Mora Donatto,

Ahora bien, preguntamos ¿qué poder ejerce el control en el presidencialismo mexicano? Este control lo ejerce la institución representativa o poder legislativo. En efecto, de acuerdo con Susana Thalía Pedroza de la Llave, nuestra “institución representativa se ha transformado en un órgano de decisión y, sobre todo, de control. De tal manera que [, añade], para la permanencia y evolución de dicha institución en cualquier país, incluso de la evolución de la democracia, base del Estado contemporáneo, **se hace necesario potenciar la creación y perfeccionamiento de los instrumentos de equilibrio, llamados también medios, elementos, o actos de control sobre el Ejecutivo**”³³

Así pues la doctrina indica que la facultad de control del ejecutivo recae sobre el Congreso de la Unión o poder legislativo. Y en efecto es así, toda vez que este poder, en su carácter de detentador de la soberanía, custodia, reforma y adiciona la constitución. Empero, para Manuel Aragón, “hablar de Constitución tiene sentido [sólo] cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder.”³⁴. Así pues, el poder legislativo, al estar facultado para reformar la constitución, lo está al mismo tiempo para ejercer el control sobre el ejecutivo.

De esta suerte, vemos que “el control no forma parte únicamente de un concepto “político” de Constitución, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa, y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma.”³⁵

De ahí que sólo en el Estado constitucional, así concebida la teoría del control, se presente como parte inseparable de la teoría de la Constitución, precisamente porque ambos términos, control y Constitución, se encuentran allí indisolublemente enlazados.³⁶ Interacción: que el legislativo controla al ejecutivo y conecta con la necesidad ciudadano en el entorno.

De esta suerte, queda claro que, desde una perspectiva doctrinaria, el poder legislativo es depositario de las facultades de control. Y en el caso mexicano sabemos que esto es así

Cecilia, “Instrumentos Constitucionales para el control parlamentario” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N°4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.47

³³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: Función del “Poder Legislativo.”* México INAP, 1996. 283pp. p. 23 (La negritas son de los autores de este ensayo).

³⁴ Aragón, Manuel. *Constitución Democracia y Control*. México IJ-UNAM 2002. p. 81

³⁵ *Idem*.

porque el Congreso, bien como Cámara de Diputados, bien como Cámara de Senadores, observa año con año el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo (art. Const 74, IV y ss.); revisa la cuenta pública; declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito según lo establecido por el numeral 111 de la Constitución; analiza la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en informes anuales que éste y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso (art. Const. 76, I y ss.); ratifica nombramientos de altos funcionarios (76, II Const); autoriza la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y es el único facultado para declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de la Unión.

Sin embargo, en un contexto histórico que duró más de ocho décadas en que el titular del Poder Ejecutivo era quien “tiraba línea” desde arriba al Poder Legislativo, a sabiendas de que lo apoyaría la incuestionable mayoría parlamentaria de su estrato partidista “se habló de crisis del control parlamentario a consecuencia de la vinculación que existió entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoya, evitando no sólo una posible sanción para el gobierno, sino incluso la aplicación de cualquier tipo de control”³⁷; más aún, “algunos autores proclamaron la pérdida de eficacia debido a la identidad política que se dio entre el gobierno y el partido o partidos que ostentaban la mayoría parlamentaria.”³⁸

López Ayllón resume los cambios significativos que en los últimos veinte años han permeado el entramado institucional de nuestro país. En efecto, a principios de la década de 1970 en México, el modelo de desarrollo institucional diseñado en la Constitución real correspondía, a pesar de sus rasgos formalmente modernos, a uno predominantemente autoritario. En este modelo el Poder Ejecutivo, en particular el presidente, dominaba sobre el conjunto del sistema. (...). Además dominaba claramente sobre los poderes Legislativo y Judicial, las relaciones funcionales entre estas dos últimas instituciones eran prácticamente inexistentes. Este sistema evoluciona entre finales de la década de 1970 y la de 1990 a una velocidad vertiginosa. Como resultado de la modificación del papel del Estado y la generación de nuevas relaciones entre éste y la sociedad. Así pues, las instituciones se desarrollan y adquieren nuevas funciones, se crean nuevos órganos

³⁶ *Ibid.* p. 82

³⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Op. Cit.* pp. 81-82

³⁸ *Idem.*

especializados, otros adquieren su autonomía y las relaciones intrainstitucionales se hacen cada vez más complejas.³⁹

Así que a mayor pluralidad política mejor ambiente social y político para el fortalecimiento del control legislativo sobre el gobierno; esto se corresponde con una sociedad cada vez más activa y actuante. Si bien el sistema político mexicano, tradicionalmente funcionó por décadas con el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes, hoy caminamos de la mano de una política plural de tipo <<gobierno dividido>> hacia la construcción de un verdadero equilibrio entre los poderes de la unión. Particularmente la pluralidad política inaugura un parte aguas del control político que deja en el pasado la subordinación del Poder Legislativo, y lo potencia en un papel cada vez más actuante y preeminente, que va más allá del ejercicio de sus facultades legislativas y se complementa con las de control en pos de un mayor y mejor reducimiento de cara a la sociedad.

¿Cómo potenciar el control político en una sociedad plural? En este sentido es de ponderar las propuestas que muy recientemente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM⁴⁰ ha generado, según las cuales es necesario legislar para crear la "Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas", como comisión ordinaria de control en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Estas tendrían competencia para analizar y pronunciarse sobre los cambios en la organización y procedimientos del Poder Ejecutivo, y demás órganos públicos del Estado, así como para valorar la modificación de sus plantas burocráticas. En el ejercicio de esta potestad, la "Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas" deberá requerir el apoyo de las comisiones sustantivas competentes de cada Cámara; asimismo, legislar para que el presidente elabore un Plan Nacional de Desarrollo, que será sometido al inicio de su periodo a la consideración de las cámaras del Congreso de la Unión. El Plan Nacional de Desarrollo podrá tener ajustes a los tres años, a más tardar un mes después de celebradas elecciones intermedias, o antes si se presentan circunstancias excepcionales provenientes del entorno económico o político internacional o nacional; reintegrar al Senado de la República la potestad

³⁹ López Ayllón, Sergio, *Las Transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición 1997, p.220. Ayllón considera a la *Constitución real* como el modo efectivo de organización política y social. En ésta las normas juegan un papel estructurante, pero no definitorio de la acción de los agentes.

⁴⁰ Cfr. Reforma del Estado en *Pluralidad y Consenso*, Revista del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Suplemento especial. Febrero de 2010.

constitucional de participar en el proceso de definición de los egresos de la federación, para ello es necesario elevar a estatus de ley la naturaleza jurídica del presupuesto.

Una propuesta más de las desarrolladas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que es pertinente para este propósito pasa por el fortalecimiento de las facultades de las comisiones legislativas y consiste en que el presidente deba rendir cuentas continuamente a las cámaras del Congreso de la Unión del progreso de los objetivos y metas alcanzados en el Plan Nacional de Desarrollo, y su programa de gobierno. Ello a través de los secretarios de despacho y directores de órganos desconcentrados, así como de los titulares de las entidades descentralizadas. A tal fin se propone, que cada comisión de las cámaras obligatoriamente elabore su "Programa Anual de Control del Gobierno", a partir de los programas operativos anuales que elaboren las unidades del Poder Ejecutivo. En dichos programas de control los legisladores establecerán la previsión que se deba citar, al menos con una periodicidad bimestral, al jefe de la unidad administrativa controlada para que conteste preguntas orales y, de ser el caso, desahogue una sesión de interpelación. Al final del año las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión elaborarán también como obligación impuesta a ellas en la Ley de Planeación y en los respectivos reglamentos de las cámaras, un "Informe Anual de Control del Gobierno" o "Informe Anual de Control del Programa de Gobierno".

Segundo insumo para la construcción de ciudadanía: transparencia de la información pública hacia el ciudadano

El decreto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicado el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial, establece como uno de sus objetivos (Art. 4, IV, Título primero, Capítulo 1), favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados que son: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; Los órganos constitucionales autónomos; Los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal; y en la fracción VI del mismo numeral, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Así las cosas, vemos que la transparencia gubernamental busca, por una parte, generar una mejor y mayor rendición de cuentas y, por otra, abonar a la democratización y, añadimos ahora, el empoderamiento ciudadano y la constitución cada vez más sólida y funcional de una sociedad del conocimiento y de la información⁴¹, transparentando la gestión pública y acotando a la corrupción mediante la apertura de la información que generan los sujetos obligados arriba mencionados.

“Sociedad de la información” es un término que refiere al fenómeno común en las sociedades contemporáneas en las que tanto los gobernados como los gobernantes al interior de un sistema de gobierno representativo, precisan y aún más, dependen de la información para emprender cualquier acción, pero, al tiempo que se amplían las condiciones de transparencia de la información la relación sociedad-instituciones se reelabora en una suerte de interdependencia estratégica simple, en la que las instituciones se conectan con su entorno y viceversa en una relación de equilibrio funcional. Desde esta perspectiva, tanto la acción institucional como la acción ciudadana giran alrededor de esta necesidad de la información pública.

Así pues información y estrategia son los dos elementos actuantes y con frecuencia polémicamente encontrados al interior del término “sociedad de la información”. Cada vez con más frecuencia los ciudadanos demandan mayor transparencia de la información pública. Y aunque es verdad que el ciudadano no hace distinciones entre los tres poderes de la unión, también lo es el hecho de que, con frecuencia, esos ciudadanos que demandan información representan grupos actuantes en la sociedad, identificados y con capacidad de influencia.

En todo caso “la existencia de una opinión pública [asumida como sociedad de la información] presupone la existencia de una sociedad civil separada del Estado, una sociedad libre y articulada donde existen centros que permiten la formación de opiniones no individuales, como los periódicos y las revistas, los clubes y los salones, los partidos y las asociaciones, la bolsa y el mercado, es decir un público de particulares asociados,

⁴¹ Cfr. Mattelard, A. *Historia de la Sociedad de la Información*. Trad. Gilles Multigner. España Paidós 2002.193pp. p. 123

interesados en [incidir o en el mejor de los escenarios establecer o] controlar la política del gobierno, incluso si no desempeña una inmediata actividad política.”⁴²

Por otra parte, si se asume que el papel del poder público, es el de proteger y favorecer la actividad informativa, la de respetar la libertad de información y de petición ciudadana de la misma, lo imperativo será que además de una Ley de Acceso a la Información Pública, el se establezcan políticas públicas que den sentido a los postulados de transparencia y rendición de cuentas e incida en la creación de una cultura de acceso a la información que en aras del escrutinio público, involucre tanto a los que están obligados a emitir información, como a quienes la solicitan, a fin de transparentar y justificar todas las decisiones y acciones de las instituciones públicas.

Ahora bien, en el camino de construir una transparencia de la información en dirección al ciudadano que fortalezca la elaboración de una sociedad del conocimiento y la información, recientemente el Senado de la República, a través del Instituto Belisario Domínguez, ha creado el Sistema Nacional de Información Legislativa (SIMIL) con la participación del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte de Justicia y los Congresos Estatales.

El SIMIL se define como el conjunto de interconexión homologado de bases de datos y unidades de información legislativa sistematizada, con un alto grado de fidelidad, que son operadas y administradas por los entes públicos responsables de la formación, integración, aplicación e interpretación de normas de derecho positivo, en los diferentes órdenes de gobierno del Estado Mexicano, con el objeto de permitir su máxima publicidad y garantizar a plenitud el ejercicio del derecho a la información, así como promover la cultura de la legalidad y el conocimiento y divulgación del proceso legislativo y del orden jurídico mexicano, de manera accesible para su consulta. El escenario que tiene a la vista este proyecto es convertirse en una herramienta vinculante de procesos ligados con las leyes que están normados actualmente de otra manera, como la publicación digital del periódico oficial y en un espacio interactivo entre el ciudadano y el proceso legislativo, lo que establecería mecanismos directos con la gente para recabar su opinión y transparentar un ejercicio público de primera importancia como lo es el del Poder Legislativo.

⁴². Cfr. **Opinión Pública** en Bobbio, N. *Diccionario de Política*. México S.XXI 2001 T. II.

Por lo anterior, el proyecto SIMIL asume como uno de sus retos el generar una herramienta electrónica escalable que permita a legisladores, investigadores, servidores públicos, ciudadanos y público interesado, acceder tanto a la información legislativa, jurídica y normativa de todo el país en un solo portal, como a los procesos de producción, organización e historia de estas normas.

El proyecto es notable desde el punto de vista del ciudadano y la sociedad toda vez que: integra y sistematiza información legislativa en una sola base de datos; permite una búsqueda avanzada de la información acoplándose a los intereses del usuario; ofrece información legislativa completa a nivel federal y local y disminuye el tiempo de búsqueda de la información legislativa.

La conformación de una cultura democrática y participativa que requiere el afianzamiento de una sociedad de la información, supone la creación de espacios que favorezcan la construcción de una ciudadanía mejor informada sobre los asuntos y procesos públicos de la agenda nacional, por ello el SIMIL aparece como un elemento sustantivo para este propósito.

Comentarios finales: sobre el tipo ideal de ciudadano

Cuando M. Weber explica en su obra *Economía y Sociedad* la noción de “tipo ideal” lo hace de la siguiente manera: “La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología –en méritos de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad- como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (efectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional.⁴³ Así el tipo ideal expone “cómo se desarrollaría una forma especial de conducta humana, sí lo hiciera con todo rigor con arreglo al fin, sin perturbación alguna de errores y afectos, y de estar orientada de un modo *unívoco por un solo fin*.”⁴⁴

⁴³. Weber, Max. *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echevarría, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1922, decimosexta reimpresión, 2005. 1237 pp. p.7

⁴⁴. *Idem*.

Hemos dicho líneas arriba que un esbozo de tipo ideal de ciudadano consiste en un ciudadano preocupado de la cosa pública y ocupado en la construcción de su propio desarrollo y de su círculo de acción; la racionalidad del ciudadano consiste en buscar un esquema de autogobierno (autodirección, auto-ruta) y preocuparse por construir el o los caminos que le permitan llegar ahí (autogestión). Hay en esto un esfuerzo prospectivo por autodeterminarse. Esta autogestión es un tipo de racionalidad ciudadana que no prescinde de las instituciones sino que, por el contrario, contribuye con ellas en cuanto a la materialización de la voz ciudadana y la demanda ciudadana sobre la cual se centra la actividad del sistema político. De esta suerte la autogestión ciudadana no vulnera sino que, por el contrario, fortalece y complementa las instituciones públicas.

Ahora bien, el tipo ideal ciudadano refleja ciertamente el impulso cada vez más claro de una sociedad en movimiento, mas dista de ser *causa de sí* y de su propio crecimiento. En efecto, existen otros derroteros que deben ser reformados desde las instituciones para dar cabida a la presencia de la sociedad en el funcionamiento cotidiano del sistema político. Y es que empoderar al ciudadano es una demanda que si bien nace desde abajo, debe ser compartida también por una clase política sensible a la sociedad que representa. Por ello es menester fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y el control del gobierno por parte del Poder legislativo.

Tal vez el establecimiento de una encuesta nacional de prioridades nacionales que se aplicara en todo el país y sus resultados fueran un insumo a considerar en la integración de la agenda legislativa del Congreso, los congresos locales y un eventual encuentro metropolitano de congresos locales por regiones del país, pueda ser otra ruta para el empoderamiento ciudadano.

Finalmente, mucho se ha razonado sobre papel predominante e influyente de los medios de comunicación masiva sobre la ciudadanía. Fue Karl Popper quien afirmó que “sin el control de la televisión no hay democracia”. Ello equivale a decir que es imposible que exista democracia sin el control de la empresa mediática.

Ya no son, si es que alguna vez lo fueron, un mero canal, sino que son, más bien, coproductores relativamente autónomos: no se limitan a “transmitir” la política, ni a

hacerla “agradable” sino que contribuyen a *definirla* y a menudo condicionan sus mismas modalidades de funcionamiento y de explicitación.⁴⁵

Por otra parte, en un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *Los mexicanos de los noventa*, se afirma, a partir de una encuesta nacional, que la televisión es el medio principal a través del cual la sociedad se entera de lo que pasa en la política. Televisión 87%, Radio, 50%, Periódico 59%.

La función democrática de la libertad de información es especialmente intensa cuando se trata de los medios audiovisuales. La televisión constituye no sólo un medio, sino también un factor en la formación de la opinión pública.⁴⁶

Ahora bien, sin soslayar en absoluto el importante tema de la regulación de los medios de comunicación como una contribución para la democracia en México, parece que la fuerza de éstos reside en el ocultamiento del ciudadano y su desvinculación con las instituciones públicas. Esto significa que en la medida en que se instituyan procedimientos formales que conecten la necesidad ciudadana con la actividad de las instituciones públicas, dejará de ser tan contundente la influencia mediática sobre la agenda pública.

⁴⁵ Cfr.. Arredondo, P. *Medios de comunicación y procesos electorales. El caso de los noticieros de televisión*, en “Comunicación y Sociedad” *Revista de la Universidad de Guadalajara* 1990 (8), pp. 11-41 Apud. Ginsberg, E. *¿Qué medios para qué política y qué democracia? Anuario de investigación de la comunicación. Universidad Intercontinental* 2004 (11) 297 pp. p. 301

⁴⁶ Mieres Mieres, Luis Javier, “La regulación de los contenidos audiovisuales” en Jorge Carpizo, Miguel Carbonell, (coordinadores), *Op. Cit.*, p.247.

FUENTES CONSULTADAS:

1. Apter, David. *Estudios de la modernización* Amorrortu. 1992
2. Aragón, Manuel. *Constitución Democracia y Control* . México IJJ-UNAM 2002.
3. Berger, John. ¿Dónde estamos? El país, 3/XI/02
4. Blázquez, Niceto. *La nueva ética en los medios de comunicación*. Madrid, España Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), 2002. 805 pp.
5. Bobbio, Norberto et. all., *Diccionario de Política*. Tomo II (l-z) México, Siglo XXI editores, 2000.
6. Boltvinik, Julio. *Para democratizar las políticas públicas*. La jornada 4/X/02
7. Castoriadis, Cornelius. *El avance de la insignificancia*. Trad. Alejandro Pignato. Buenos Aires, 1997, 295pp.
8. Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura / Auditoría Superior de la Federación, 2002 (Cultura de la Rendición de cuentas 1). 63pp.
9. Escalante Gonzalo, Fernando. "El ciudadano inexistente" en Nexos, No. 298, Octubre de 2002 pp. 34-36 p. 35
10. Giddens, A.. La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412pp.
11. Ginsberg, E. *¿Qué medios para qué política y qué democracia?* Anuario de investigación de la comunicación. Universidad Intercontinental 2004 (11) 297 pp.
12. Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial Mexicana, colección Los Noventa, 1990, número 37. 169 pp.
13. Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*. México, Red Editorial Iberoamericana.
14. López Ayllón, Sergio, *Las Transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición 1997.
15. Mattelard, A. *Historia de la Sociedad de la Información*. Trad. Gilles Multigner. España Paidós 2002.193pp.
16. Mijangos Borja, María de la Luz, "Reforma en materia de fiscalización superior de la federación", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2000,
17. Mora Donatto, Cecilia, "Instrumentos Constitucionales para el control parlamentario" en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N°4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
18. Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir. *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona, Ariel 1999, 222pp.
19. Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. Trad. Marcos Romano/Peter Storand/ Silvia Montaña/ Claudia Zilla. México Porrúa/El Colegio de Veracruz 2006. Tomo I, A-I
20. Pedroza de la Llave, Susana Thalia. *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo."* México INAP, 1996. 283pp.
21. Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. México Taurus, 2003. 483pp.
22. _____ *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza editorial, Madrid, Tercera reimpression, 2001, 305 pp.

23. Valadés Ríos, Diego *et all.* *Propuestas de Reformas Constitucionales*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Col. Foro de la Barra Mexicana, Tomo I, 1ª. Edición, agosto 2000.
24. Weber, Max. *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann con nota preliminar de José Medina Echevarria. Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1922, decimosexta reimpresión, 2005. 1237 pp.
25. Woolcock y Narayan. *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo*. Banco Mundial, 2000.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Mtra. Bárbara Cabrera a la ponencia CRVIII-21-10 **“Gobernabilidad y Transparencia de la Información: Una Apuesta por el Ciudadano y la Sociedad”** de Fermín Edgardo Rivas Prats.

El binomio transparencia-ciudadanía tratándose de la gobernabilidad y del Estado Democrático de Derecho es indisoluble; y como especialista y apasionada en estos temas es que deseo realizar diversos comentarios a esta brillante ponencia.

Y comienzo señalando la urgencia, tal como lo dice el autor, de apostar por un nuevo modelo de ciudadano más preocupado por la “cosa pública”, que ejercite este derecho fundamental otorgado por la Carta Magna, y es que en distintos análisis a los informes de diversas unidades de enlace o transparencia, he podido percatarme que son todavía pocos los que hacen uso de éste.

Lo anterior, puede darse por varios factores: por ignorancia, porque consideran que no les corresponde, porque no saben a quién pedir la información o simple y sencillamente por apatía.

Es aquí, donde indudablemente los medios de comunicación masiva juegan un papel destacado, debido a la influencia que ejercen en la masa media. El ponente da un ejemplo claro al referir a P. Bordieu en su libro “Sobre la televisión” quien sostiene que para él los medios de comunicación constituyen una amenaza para la sociedad actual. Y que las informaciones buscan lo sensacional, lo espectacular y lo excepcional y se destaca no el contenido sino el continente, del empaquetado.

Además, yo diría que otra percepción en esta misma temática la aporta Giovanni Sartori con su Homo Videns, donde diserta acerca de una sociedad teledirigida.

Si a ese factor le sumamos el poco interés de los ciudadanos por la política, entonces podemos comenzar a dilucidar porque la poca permeabilidad en este tipo de temáticas y porque no se ha construido una ciudadanía más responsable.

Ahora, quiero referirme a los dos insumos que refiere la ponencia y a cada uno proporciono una aportación:

Primer insumo para la construcción de la ciudadanía: rendición de cuentas y fortalecimiento del control del gobierno por parte del poder legislativo.

En este punto el autor refiere una idea que me parece neurálgica que tiene que ver con la obligación de informar a la ciudadanía sobre el avance de sus compromisos asumidos en sus planes y programas de trabajo bien por sector, bien generales.

Pues bien, en esta tesitura es que la propuesta y aportación con la que contribuyo tiene que ver con un mecanismo constitucional para evaluar el desempeño del trabajo de los legisladores y para no abundar en esta parte sobre ello, proporciono un link donde puede consultarse el extracto de dicha propuesta:

<http://barbaracabrera.blogspot.com/2009/04/tesis-de-maestria-instrumentacion-de.html>

Segundo insumo para la construcción de ciudadanía: transparencia de la información pública hacia el ciudadano.

En este tenor se parte de la existencia de la legislación por todos conocida (6º Constitucional y el texto de la LFTAIPG).

Luego se tienen los distintos mecanismos generados al interior de las dependencias y en este caso específico se hace alusión al SIMIL (Sistema Nacional de Información Legislativa) creado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, el cual considero como novedoso en el sentido de que vamos a estar compartiendo información legislativa muy valiosa.

En este orden de ideas, construir políticas de transparencia, las cuales pueden ser entendidas como un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas en una organización, es un imperativo impostergable.

El éxito de las políticas de transparencia depende de que la información sea accesible y disponible para todos los usuarios. Una política es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política.

Finalizo este comentario afirmando que el llamado proceso de globalización no sería lo mismo sin la fantástica herramienta de Internet, que a su vez no tendría razón sin el apetito insaciable de información que caracteriza al homo sapiens del siglo XXI. Internet democratizó y mundializó la información. Como dice Dietrich: somos náufragos en un océano casi infinito de información. La tarea consiste en sistematizarla, discriminarla y evaluar qué información se necesita, cómo y para qué.

LA TERCERA RAÍZ DEL MESTIZAJE Y ALGUNAS REBELIONES QUE ANTECEDIERON AL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA EN MÉXICO. YANGA, PRIMER PUEBLO LIBRE DE AMÉRICA

Por Víctor David Pitalúa Torres¹

RESUMEN

En el 2009 se celebraron los bicentenarios de los gritos libertarios de Bolivia y Ecuador y en el 2010 se conmemoran los de las independencias de cinco de las seis mayores repúblicas hispanoamericanas: Venezuela, Argentina, Colombia, Chile y México.

El presente trabajo se enmarca en estos festejos como una modesta aportación de lo que pretende ser un señalamiento de una de las tareas pendientes en México: el reconocimiento oficial de algunas minorías actuales que contribuyeron económica, cultural y socialmente para la conformación de la compleja sociedad actual mexicana: los negros.

El movimiento de Independencia gestado a principios del siglo XIX en México, para algunos autores, tiene antecedentes desde dos siglos antes con diversas rebeliones gestadas durante toda la etapa colonial, caracterizada por un sistema esclavista que fue delineando el perfil social de un complejo llamado *México independiente*.

La estructura del presente trabajo tiene tres grandes apartados: el primero pone de relieve algunos antecedentes acerca de la población negra en México, su llegada, su participación en la economía virreinal, su participación en el proceso de mestizaje (tercera raíz) y su influencia en la cultura de México. La segunda parte nos menciona algunas rebeliones perpetradas principalmente por negros documentadas a lo largo de la época colonial de la Nueva España. También presenta algunos datos de la exposición de motivos de la Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados para inscribir en Letras de Oro en el Muro de Honor los nombres de Gaspar Yanga, Jacinto Canek y Valerio Trujano. La tercera parte se centra en describir brevemente la historia del rebelde Yanga en las cercanías de Córdoba Veracruz, México, y cómo logró que su pequeña comunidad fuera el primer pueblo libre de América reconocido por la Corona Española.

¹ Administrador de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL. Investigador "C" del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. victor.pitalua@congreso.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La idea dominante durante muchos años ha sido que el mestizo mexicano es el producto de la unión del español con la raza india. Lo fue porque esa mezcla, desgraciadamente asimétrica, pero venturosamente identitaria, constituyó el origen del que pronto se convirtió en nuestro mestizaje. Pero en este país hubo una serie de inmigraciones posteriores que se han integrado a nuestro crisol multiétnico y que son hoy parte fundamental de nuestra nación. La primera en ser reconocida fue la africana: Gonzalo Aguirre Beltrán escribió en 1944 el libro: *La población negra en México*² en el que documentó la llegada de esclavos de África y su presencia en las costas del Golfo y del Pacífico y en buena parte de nuestro territorio. De hecho, el mestizo triple, como se denominó a quien descendía del tronco criollo, indígena y africano, figuró prominentemente en nuestra historia.³ A este fenómeno Andrés Molina Enríquez lo llamó: *la mestizofilia*.⁴

Lo que ha privado en nuestra historia es un desconocimiento acerca de "la tercera raíz" de México: su población de ascendencia africana. A diferencia de países como Brasil, Cuba y los Estados Unidos, los estudios sobre los negros no han tenido prominencia en la tradición intelectual mexicana.

Un sistema de valores que enfatizaba el mestizaje y el indigenismo difuminó la visibilidad de la herencia afromexicana y la limitó. Se atribuyó a la negritud características negativas, perjudiciales, indignas y lesivas para el futuro de la nación.⁵

La lectura que el mexicano ha hecho de su historia, y la manera como se ha entendido y ha formado su "nosotros" ha sido excluyente y ha dejado fuera del juego a un actor social importante que es *el negro*. Al mexicano se le ha olvidado que el negro fue el primero que le enseñó el camino a la libertad cuando en 1604, Yanga y Francisco de la Matosa, se revelaron en contra del poder virreinal. Además de tener en su historia y lucha por la

² Aguirre Beltrán, Gonzalo; *La población negra de México*, 1ª. Edición, FCE, México 1949.

³ Basave Benítez, Agustín; *Nuestra cuarta raíz*. Artículo publicado en Periódico Excelsior 23 de julio 2010

⁴ Basave Benítez, Agustín; *México mestizo: análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*, Edit. FCE, México, 1992.

⁵ Gutiérrez, Harim B.; Reseña de *Afroméxico, el pulso de la población negra en México* de Ben Vinson II y Bobby Vaughn, Reseña de la Editorial FCE, en su página electrónica fondodeculturaeconomica.com, México, 2006.

Independencia a personajes mulatos de la talla de José María y Morelos y Pavón, Juan Álvarez y Vicente Guerrero.⁶

El presente trabajo nos muestra que a 200 años de la Independencia de México, cabe recordar que la idea de rebelión en contra de los españoles estaba presente desde otros 200 años atrás, es decir, alrededor del año 1600.

Así también, se menciona la importancia que algunos investigadores han dado el nombre de la “tercera raíz” en el mestizaje mexicano y se describen algunas rebeliones previas al movimiento de Independencia.

En un apartado final se describe y se trata de documentar el caso de una de tantas rebeliones: la del Negro Yanga en las región de Córdoba, Veracruz, lo que para muchos investigadores es el primer pueblo libre de América, como un reconocimiento no oficial, de lo que se considera una parte importante y olvidada de la historia de México.

1) ANTECEDENTES DE LA POBLACIÓN NEGRA EN MÉXICO

La mayoría de los mexicanos ha crecido creyendo que no hay población negra en México. Sin embargo, la presencia de africanos y sus descendientes aparece en las crónicas desde 1519 con Hernán Cortés. Se dice que con él viajaba Juan Cortés, un negro a quien los nativos creyeron dios por el color. Se dice que Pánfilo Narváez también estuvo acompañado por un negro en su viaje de 1520.⁷

El comercio colonial incluía a los negros, pues existía claridad sobre la correlación entre los esclavos importados, la colonización y el desarrollo de la colonia. Desde Portobello en Panamá, Acapulco y Veracruz, los esclavizados eran distribuidos a través de puertos de transferencia a otras islas del Caribe. Estudios hechos por Gonzalo Aguirre Beltrán revelan que los primeros esclavizados vinieron en calidad de siervos domésticos, pero que con la disminución de los indígenas, los españoles trajeron esclavizados negros para cubrir la necesidad de mano de obra en Nueva España. Por ello, para 1570, los registros

⁶ Mutzaku Kamilamba, Kande; *Mestizaje y Racismo en la Representación Política en México*, investigador del ITESM, Campus Cd. de México, *Latinoamérica Revista de Estudios Latinoamericanos*, No. 040, UNAM, DF, México, 2005.

⁷ Flores Dávila, Julia Isabel; *Afrodescendientes en México; Reconocimiento y Propuestas Antidiscriminación*; Documento de Trabajo No. E-19-2006. CONAPRED Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación, México, 2006.

dan cuenta de que había unos 20,569 africanos. Entre 1646 y 1810, el número de africanos y sus descendientes llegó a más de medio millón.⁸

En México, al igual que en Perú, la explotación de plata constituyó zonas con gran cantidad de población negra, especialmente de sudaneses, congos y bantúes, quienes tenían experiencia en la producción de armas de hierro y joyas de oro y cobre. Algunos autores señalan inclusive que México era para aquel entonces la cuarta ciudad con mayor cantidad de esclavizados, recibiendo entre 1521 y 1639 la mitad de los esclavos transportados al hemisferio.⁹

Es así como del siglo XVI hasta principios del XVIII, se da un tipo de explotación económica donde la mano de obra de los esclavos fue fundamental para ese modelo económico intenso en mano de obra.

1.1 Del fin de la rentabilidad hasta la abolición de la esclavitud

Durante el siglo XVIII, ante la mecanización de la producción que hacía obsoleta la mano de obra esclava, los ingleses, que habían tenido el monopolio del comercio internacional de esclavos desde los Tratados de Utrecht en 1713, decidieron suprimir la trata. Además, hacia 1800, el negocio ya no era tan lucrativo como lo había sido durante los siglos anteriores. Finalmente, los postulados de igualdad enunciados por la Revolución Francesa, la proliferación de la literatura abolicionista, disposiciones para mejorar las condiciones de trabajo de los esclavos y la censura de la esclavitud por los jesuitas, cimentaron políticamente la abolición. En 1815, durante el Congreso de Viena, se declara la reprobación universal de la esclavitud. A pesar de los tratados y declaraciones internacionales, la trata se mantuvo, de manera clandestina en algunos países o legalmente hasta 1887, como en Cuba y Brasil. Además, al iniciar la colonización de África por los países europeos, aquellos requerían mano de obra para la explotación de los territorios colonizados.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

En México, a pesar de la abolición de la esclavitud por Vicente Guerrero en 1829,¹⁰ de la integración de los Afromexicanos en los ejércitos independentistas a partir de 1810 y de la Revolución, no se consiguió por lo tanto el fin de la explotación que había dominado durante los siglos anteriores: la propiedad sobre la tierra siguió en manos de las clases superiores. Como lo explica Martínez Montiel:

“En el área hispanoamericana la abolición no se plantea como una ruptura total con el sistema de explotación anterior. Cuando por fin se logra y ya no intervienen los subterfugios legales para prolongar la esclavitud, es porque el sistema de propiedad de la tierra está asegurado para los nuevos grupos en el poder. También está resuelta la sustitución de la mano de obra por una mecanización de la producción. En ningún caso la abolición representa una amenaza social en el esquema de poder del nuevo Estado Liberal.”¹¹

Después de la abolición de la esclavitud en México, al menos de 4,000 esclavos llegaron de Estados Unidos, entre 1840 y 1850.

A esta época el gobierno mexicano concedió tierras a los colonos negros a lo largo de la frontera norte. Luego se permitieron más asentamientos en los estados de Durango, Tamaulipas (Tampico) y Veracruz (Tlacotalpan). A varias fechas llegaron más Afrodescendientes en México, proviniendo de distintos lugares: después de 1870, negros caribeños llegaron para participar en la construcción del Istmo de Tehuantepec y al ferrocarril transoceánico; en 1882, llegaron de Jamaica y de las Bahamas para la construcción del ferrocarril de San Luis Potosí a Tampico y, en 1905, para trabajar en las minas de Durango. Después de 1895, llegaron negros cubanos que huían la guerra de Independencia, se instalaron en Yucatán, Veracruz y Oaxaca.¹²

Después de la Revolución, el estado de Guerrero todavía era repartido entre 560 propietarios de haciendas y latifundios. Solamente a partir de los años treinta se dio el principio del reparto agrario y empezaron a formarse los ejidos (hasta que se reformó el artículo 27 constitucional, en 1992).

¹⁰ El plan en 23 puntos del 14 de septiembre 1813 frente al Congreso de Chilpancingo pidió la eliminación de la distinción de casta, el Acta de la Federación del 13 de julio de 1824 puso fin al comercio de esclavos, y el decreto del 15 de septiembre de 1829 abolió a la esclavitud (véase Vaughn y Vinson, 2004)

¹¹ Flores Dávila (2006), *Óp. Cit.*

¹² *Ídem.*

De 1940 a los años setenta, muchos de ellos se establecieron en la Ciudad de México, San Miguel de Allende, Guadalajara y Puerto Vallarta.

Vaughn y Vinson (2000) explican que, para 1870, surgió el problema entre jacobinos, conservadores y positivistas acerca del valor de los negros para la nación mexicana y de los efectos de la inmigración negra para el futuro del país. Los jacobinos y los conservadores solamente estaban abiertos a una inmigración europea, mientras que los positivistas pensaban que debían ser evaluadas los candidatos a la inmigración en función de su capacidad de trabajo y de su habilidad para contribuir al progreso de la nación. En los años veinte del siglo XX, el gobierno mexicano rechaza un plan para colonizar el Istmo de Tehuantepec por 50 000 negros. El 8 de julio de 1927, se hace efectiva la prohibición de la inmigración de negros, sirios, libaneses, armenios, palestinos, turcos y chinos, etcétera para evitar “la degeneración de la raza”.¹³

1.2 La Tercera Raíz de México

La historia de los africanos en México se comenzó a escribir en los años 50 del siglo XX con la vasta obra de Gonzalo Aguirre Beltrán¹⁴. En su estudio, basado en fuentes históricas y etnográficas, el antropólogo hizo hincapié en la importancia de los africanos en la historia de México; investigó sobre sus orígenes culturales, las características del comercio de esclavos y su presencia en prácticamente todo el territorio novohispano.¹⁵

La doctora María Elisa Velázquez, coordinadora del Seminario Poblaciones y Culturas de Origen Africano en México del INAH, quien también colaboradora del *Proyecto Internacional Afrodesc*, explica que aunque se han hecho grandes aportes a la historia de los africanos en México, todavía falta mucho por hacer. Existen varios archivos que esperan ser estudiados y varias etnografías que registren las manifestaciones culturales de pueblos de Afrodescendientes, no sólo en las regiones ya trabajadas de la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca o en Veracruz, sino también en otros estados del país.

Comenta la investigadora que es necesario incorporar esta historia en los libros de texto, en los museos, en los programas de televisión y radio, sin los clásicos estereotipos y

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Aguirre Beltrán (1949); *Óp. Cit.*

¹⁵ Cruz Carretero, Sagrario; *Yanga: 400 años de independencia*; Reseñado por Leticia Sánchez, Periódico Milenio del 6 de enero del 2009, México.

prejuicios discriminatorios. Solo así se dará a conocer la importancia y participación de este grupo en la formación de la sociedad mexicana.

Al hacer un recuento histórico, la investigadora indica que los africanos arribaron como esclavos a México en épocas muy tempranas, fundamentalmente entre los años de 1580 y 1650. Después se realizó un importante intercambio físico y cultural con indígenas y españoles, que desembocó en un intenso mestizaje.

Aunque existían prejuicios y discriminación en la época virreinal en México, no existió el racismo como lo conocemos hoy en día, éste se desarrolló en Europa y América a partir del siglo XVIII bajo las nuevas ideas que trataban de justificar el comercio brutal de hombres, mujeres y niños en plena época del desarrollo de los valores de la justicia, la libertad y la fraternidad entre ciudadanos y pueblos.¹⁶

De ahí que su argumentación sea que existe un racismo histórico y negado por la mayoría de los mexicanos, que de alguna manera ha impedido que se conozca de manera más amplia la historia de los miles de africanos y sus descendientes en México.¹⁷

1.3 Negación de la Tercera Raíz

La gran batalla del nacionalismo mexicano y de su composición étnica surge en el siglo XIX, que es cuando surge la idea de estado-nación, y la idea de homogeneidad. Es el estado-nación el que inventa la idea de una homogeneidad republicana, ciudadana, ante la que todos seríamos iguales y ya no habría que hablar de razas. Sin embargo, también es en la segunda mitad del siglo XIX donde en todo el mundo surge la idea de nación apegado a un discurso de etnia y de raza.¹⁸

En México los que logran ganar la batalla con la idea de mestizaje, no son los republicanos, sino los porfirianos quienes hablan todo el tiempo de raza, pero haciéndole “trucos” a la teoría para lograr sostener la idea de un México mestizo, a través de los discursos más racistas de la época.

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ Tenorio Trillo, Mauricio; *Mestizaje y diversidad*, Programa No. 11 de la Serie “Discutamos México”, televisado el 17 de febrero de 2010, 20:00 horas, Canal 11 del IPN; México.

A este discurso del México mestizo, la Revolución Mexicana lo hace parte esencial del nacionalismo mexicano, del nacionalismo revolucionario, y pareciera ser que la idea de diversidad se acaba. Una vez triunfante la Revolución Mexicana, esta idea del mestizaje, en el discurso del nacionalismo revolucionario, fue muy exitoso, muy homogenizante, pero, concluye Mauricio Tenorio: “no diría que es un lastre, yo diría que habría que entender por qué surge históricamente”.

En primer lugar, surge porque es el otro nombre del *Estado Benefactor* producto de la Revolución, en una sociedad de los años 30's del siglo XX, donde Alemania está en el Nazismo, EEUU tiene discursos raciales fuertísimos al igual que en España, México crea *un mito llamado mestizaje*, de tal forma que por la idea de la mezcla, ya no se habla de raza, se habla de que todos somos iguales.¹⁹

Lo anterior es una falsedad total, una mentira racial, aunque en el momento no es tan mala la mentira, ya que gracias a ella se hizo creer que mestizo es sinónimo de los productos de la Revolución tales como la UNAM, el IMSS, y el beneficio de ciertas prebendas de seguridad social que empezaban a surgir.

También, con este discurso surgen algunos problemas: mestizaje significaba eliminar al indio, pero también significó la *descatrinización porfiriana de México*, que es una de las banderas que toma el régimen revolucionario.

El mestizaje también significó la negación de los Negros, es decir, negar la tercera raíz negra de México; así como la negación de otros muchos grupos raciales minoritarios que existían en el país (chinos, judíos, libaneses, etc.).²⁰

Al respecto Cesáreo Moreno, director de Arte Visual del Museo Nacional de Arte Mexicana de Chicago, comenta:

“Cien años más tarde, después de la Revolución Mexicana, en la década de 1920, el ministro de educación del país, José Vasconcelos, promocionó una nueva idea de identidad —la mexicanidad. Su propósito era unir a una nación dividida bajo el estandarte de que

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ídem.*

todos eran “mestizos”, término usado en el sistema de castas para describir una mezcla de español e indígena, pero así dejó excluida a la raíz africana”.²¹

1.4 Influencia negra en nuestra cultura

En lo que muchos autores están de acuerdo es que por racismo la población de origen africano ha sido borrada de la historia, ignorando con ello su gran aporte cultural.

La historiadora veracruzana Sagrario Cruz Carretero, quien montó en Estados Unidos la exposición *The African Presence in Mexico. From Yanga to the Present*, comenta:

“Aquí podría citar una larga lista de rasgos culturales que van desde nombres de pueblos y ciudades como Mocambo y Mandinga, entre 40 pueblos más, tan sólo en Veracruz; más rasgos de origen africano se advierten en la gastronomía, el lenguaje, la música, el baile, procesos mágico-religiosos, la medicina tradicional y en apellidos como Pardo, Prieto, Crespo y Moreno, entre otros”.²²

Cesáreo Moreno, asegura que la mayoría de la gente mexicana probablemente tiene más sangre africana que sangre española.²³

En el aspecto culinario también se nota la influencia negra. Encontramos alimentos que se creen netamente mexicanos como el menudo, el mondongo (panza de res) las tripas y la moronga, en realidad tienen origen africano.²⁴ (Véase Anexo 1).

Héroes nacionales como José María Morelos y Pavón, caudillo de la Independencia; Vicente Guerrero, segundo presidente de México, y Lázaro Cárdenas, uno de los más reconocidos presidentes que ha tenido el país, eran de ascendencia africana. Además, la música jarocho y las fiestas como el Fandango y los carnavales tienen grandes influencias africanas.²⁵

²¹ Moreno, Cesáreo; *La tercera raíz de México*, entrevista en el marco de la exhibición "La presencia africana en México: de Yanga al presente" el 6 de noviembre del 2009, el Museo de la Comunidad de Anacostia, en Washington, DC, EEUU.

²² Cruz Carretero, Sagrario; *Yanga: 400 años de independencia*; Reseñado por Leticia Sánchez, Periódico Milenio del 6 de enero del 2009, México.

²³ Moreno, Cesáreo (2009); *Óp. Cit.*

²⁴ Durán, Agustín; *Afromexicanos, la Tercera Raíz Cultural*, en Tonos Digital. Revista Electrónica de Estudios Filológicos, No. 16 Diciembre del 2008. Universidad de Murcia, España.

²⁵ *Ídem.*

Para la investigadora Catalina María Johnson es interesante analizar el significado de la palabra *denigrar*, que significa “convertirse en negro”. De ahí el rechazo a ser de piel oscura, con lo que el mismo lenguaje refleja lo que es la cultura de la discriminación.²⁶

De acuerdo con su investigación de Johnson, aspectos como el zapateo y el cantar de los jarochos se los debemos a los esclavos, pues como estaba prohibido tocar tambores, ellos recurrieron a esos singulares medios para emular los instrumentos de percusiones.²⁷

El historiador Luis Antonio Pérez Nava asegura que no puede dudarse que la presencia africana en nuestro territorio nacional forma parte de la integración de la personalidad de los mexicanos y en sus usos y costumbres. Hoy en día las expresiones de la cultura africana están presentes en la música, danza, religión, arte culinario y en el arte.²⁸

2) REBELIONES IMPORTANTES PREVIAS A LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

A continuación se describen, a manera de ejemplo, algunos aspectos de lo que fueron los pasajes históricos documentados de algunas rebeliones de negros en la Época Colonial que, para algunos autores, deberían ser considerados también como antecedentes de la independencia de México.

2.1 Cultura cimarrona

La esclavitud vista de forma general, es un estado social definido por la ley y las costumbres como la forma involuntaria de servidumbre humana más absoluta. Un esclavizado se caracteriza porque su trabajo o sus servicios se obtienen por la fuerza y su persona física es considerada como propiedad de su dueño, que dispone de él o ella a su voluntad.²⁹

En virtud de esta definición, la historia ha representado de manera *pasiva* a las personas esclavizadas cuando en realidad existen registros históricos que señalan como desde su captura los esclavizados reaccionaron con determinación para mantener su libertad. En las crónicas se destacan formas sutiles y no tan sutiles utilizadas por los esclavizados

²⁶ Johnson, Catalina María; *La Negritud Hispana*, en Revista Contratiempo, No. 53, Febrero 2008. Chicago Illinois, EEUU.

²⁷ *Ídem*.

²⁸ Pérez Nava, Luis Antonio; *Yanga, símbolo de negritud y libertad*, Revista Voces Libres, editada en Yanga, Veracruz, citado por Arturo Jiménez en Periódico La Jornada, 2 de agosto del 2009. México.

²⁹ UNICEF-ONU; *Manual para Afrodescendientes de las Américas y el Caribe*, Panamá, 2006.

como el mal desempeño de sus labores; el amotinamiento en los barcos; la huída en tierra firme para internarse en la selva, y formar comunidades cimarronas o palenques. Los palenques, conocidos como *quilombos* en Brasil, *cumbes* en Venezuela o *marroons* en Jamaica, fueron poblados construidos en terrenos difíciles de acceder, ya fuese entre acantilados o en medio de la selva.³⁰

El *cimarronaje*, por otro lado, fue el acto de rebelión frente a la opresión inhumana de la esclavitud en sus inicios. El cimarronismo se constituyó en una auténtica forma de movilización de los esclavizados, a veces de manera dispersa, otras veces como proyecto de resistencia militar, social y cultural contra la opresión. Estas luchas fueron vitales para desestabilizar el sistema colonial, puesto que actuaron como antítesis de los valores defendidos por los regímenes esclavizantes.

El cimarronaje significó el rescate de los valores del pueblo africano y la afirmación de estos hombres y mujeres en su libertad. A partir de esta nueva forma de organización, los cimarrones crearon una nueva forma de vida, una verdadera república independiente desde donde se establecieron autoridades, organizaciones propias, y trabajaron por la conservación de la lengua, religión, música, bailes, y costumbres que poco a poco se mezclaron con la de los indígenas y blancos según el lugar donde se diera su presencia. Las autoridades electas tomaban decisiones políticas y militares.

Los cimarrones liberados y armados con herramientas elaboradas por ellos mismos como hachas, machetes, palos y piedras, organizaban ataques contra los esclavistas y autoridades para liberar a sus hermanos y conseguir comida y armas. Sus mujeres los acompañaban y, al preparar la huída, escondían semillas en sus cabellos para la nueva siembra en el palenque.³¹

Las rebeliones y huidas de esclavos negros se dieron desde su llegada misma al continente y hay muchas historias sobre los palenques o mocambos creados por los fugitivos durante la Colonia en países como Colombia, Venezuela, Cuba, Haití, Jamaica,

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Ídem.*

Surinam o Brasil, con líderes como El Negro Miguel, Andresote, Juan Criollo, Sebastián Lemba, Barón, Yanga, Zumba, Macandala o Cudjoe.³²

Nos dice Luz María Martínez Montiel que

“...el aislamiento y la autosuficiencia de los palenques debió permitir el funcionamiento social con formas propias, distintas de las que privaban en las plantaciones y otras unidades sociales bajo el régimen colonial. Pero, la falta de unidad entre los fugitivos provenientes de tribus o etnias distintas, hizo imposible la recuperación de una cultura original. De este modo, la cultura que se desarrolló en los palenques tuvo que contener modelos coloniales, una forma original no totalmente africana [...] dando en cambio nacimiento a una tercer forma cultural: la cimarrona.”³³

Mucho antes de estallar la guerra de independencia, en la Nueva España ocurrieron conspiraciones, rebeliones y maquinaciones que intentaron desvincular estas tierras del dominio español. La ambición personal fue el móvil de algunas de ellas, como la conjura de Martín Cortés o la novelesca intentona del irlandés Guillén de Lampart que, con documentos falsos, estuvo a punto de hacerse reconocer como Virrey de la Nueva España.³⁴

A partir del siglo XVI, el trabajo en las minas e ingenios azucareros de la Nueva España generó rebeliones. Las primeras ocurrieron en 1537 y en 1540. La rebelión de 1570 encabezada por Gaspar Yanga, después de una expedición militar y largos enfrentamientos que duraron varios años, logró ser reconocida por la Corona Española para fundar el pueblo de San Lorenzo de los Negros³⁵ (entre 1624 y 1636), conocido como el primer pueblo libre de América. Los cimarrones habían ganado el derecho a un gobierno propio y a la tierra, pero seguían leales a la Corona Española, debían ayudar en caso de guerra, pagar impuestos, admitir a los evangelizadores, no aceptar fugitivos después del acuerdo y entregarlos a las autoridades.

Se dieron varias sublevaciones de esclavos en la Nueva España. En la Ciudad de México en 1537; Entre 1560 y 1580, negros huidos de las minas de Zacatecas, unidos con

³² Pérez Nava (2009); *Óp. Cit.*

³³ Martínez Montiel, Luz María; *El esclavismo, otro olvido del Bicentenario oficial*, entrevista realizada por Judith Amador Tello. Revista Proceso On-Line, 17 de Junio 2006, México.

³⁴ INEHRM Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Unidad Bicentenario; *Foro Virtual: Movimientos precursores de la independencia*, México, 2010.

³⁵ Desde 1932 el pueblo oficialmente se llama Yanga, Veracruz.

indígenas, asolaron haciendas y caminos de la región. A finales de ese siglo XVI, esclavos de las minas de Pachuca escaparon, se escondieron en una cueva inaccesible, y salían para robar ganado y otros bienes para sobrevivir.³⁶

En Veracruz, los esclavos que lograron escapar del sometimiento español escogieron las playas de Chalchicueyecan y la Cuenca del Papaloapan para establecer sus comunidades. Nombres de poblaciones como Mocambo, Mandinga y Matosa son de origen negro.³⁷

La población de Matosa debe su nombre a Francisco de la Matosa, lugarteniente de Gaspar Yanga. Pérez Nava agrega que el *barrio de La Huaca* de la ciudad de Veracruz, fue uno de los primeros asentamientos de negros en este lugar, debe su nombre a la negra *María Guácara*, quien vendía carbón.³⁸

Se observa que fue la búsqueda de justicia social lo que orilló a otros a la rebelión. Este fue el caso de la encabezada por Gaspar Yanga provocada por la explotación de los negros. Todos estos momentos, sin ser antecedentes directos del Grito de Dolores, constituyen precedentes dignos de análisis y consideración.³⁹

En el siglo XVII se multiplican y dan lugar a la formación de muchos palenques en la zona montañosa de Orizaba, Veracruz.

En resumen, se dieron varias formas de resistencia que se pueden resumir en dos: La *resistencia pasiva* por medio de la obediencia simulada, sin hacer lo que se estaba ordenando, mal hecho o ejerciendo la violencia contra los instrumentos de producción, lo que fue considerado como indolencia y torpeza en el uso de los instrumentos. La *resistencia activa* tomó formas de rebelión individual o colectiva, sobre todo el suicidio o, por ejemplo, asesinatos de amos, mayoresales y administradores de ingenios como se señalan en el Archivo Nacional de Cuba. Tomó también formas de huida sin violencia.⁴⁰

³⁶ Pérez Nava (2009); *Óp. Cit.*

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

³⁹ INEHRM, *Óp. Cit.*

⁴⁰ INEHRM (2010), *Óp. Cit.*

2.2 Iniciativa para la inscripción en Letras de Oro en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados

En México están documentadas algunas rebeliones previas al movimiento de independencia como la de Jacinto Canek en Yucatán, Valerio Trujano en Tepecoacuilco, hoy Guerrero y Gaspar Yanga en la región de Córdoba, Veracruz.

La Comisión Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución de la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de decreto para inscribir con Letras de Oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro los nombres de Jacinto Canek, Valerio Trujano y Gaspar Yanga.⁴¹

A continuación, a manera de resumen, se destaca lo más importante de los méritos que cada uno de los personajes tuvieron para ser considerados como candidatos al Muro de Honor.

2.2.1 Jacinto Canek⁴²

Su nombre verdadero fue Jacinto Uc de los Santos. Estudió latín e historia en Mérida, en el Convento Grande, pero fue expulsado por rebeldía. Trabajó como panadero varios años. El 20 de noviembre de 1761, en la iglesia Cisteil, próxima a Sotuta. Terminada la función religiosa, aprovechó la asamblea de los vecinos para arengar a los presentes en maya:

"Hijos míos, muy amados: no sé que esperáis para sacudir el esposado yugo de los españoles. He caminado por toda la provincia y he registrado todos sus pueblos y considerando con atención que utilidad nos trae la sujeción a los españoles; no hallé otra cosa penosa e inexplicable servidumbre".

Para inspirarles confianza, les hizo creer que estaba dotado de poderes de taumaturgo y que contaba con 15 brujos; coronado rey de los mayas, encabezó una rebelión general contra los españoles.

⁴¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; *Iniciativa de decreto, para inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro los nombres de Valerio Trujano, Gaspar Yanga y Jacinto Canek*. Presentada por integrantes de la Comisión Especial de apoyo a los festejos del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución. Gaceta Parlamentaria número 2490-II, martes 22 de abril de 2008. México.

⁴² *Ídem*.

En el primer encuentro con éstos murieron el capitán Tiburcio Cosgaya y 10 soldados. Se difundió la creencia de que el triunfo de los mayas estaba escrito en el Chilam Balam. El gobierno español yucateco envió entonces mayores fuerzas al mando de Estanislao del Puerto y del oficial Calderón, quienes vencieron a Canek el 26 de noviembre de 1761. En la acción perecieron quemados 500 indios. Canek huyó a Huatulchac, donde fue de nuevo derrotado.

Finalmente se le aprehendió en Sibac y se le condenó a morir "atenaceado, roto su cuerpo y después quemado y echadas sus cenizas al viento". La sentencia se cumplió puntualmente en la plaza mayor de Mérida el 14 de diciembre de ese año. Después fueron ahorcados ocho de sus cómplices y los días 17, 18 y 19 de diciembre se ejecutaron las sentencias, los azotes y las mutilaciones contra los participantes.

A Jacinto Uc de los Santos (Jacinto Canek) no importó morir por su pueblo. Guió a éste para poder revelarse contra los españoles porque no soportaban las humillaciones, la forma en que trataban a los esclavos en las cárceles. Pese a tantas humillaciones, fue un personaje en la historia muy conocido porque luchó contra los españoles por el pueblo de Yucatán. Jacinto Canek fue una persona muy humilde y aunque no fue un vencedor siempre luchó por su pueblo.

2.2.2 Valerio Trujano⁴³

Fue un insurgente mexicano, que nació en Tepecoacuilco, hoy estado de Guerrero, en 1767; murió en Tepeaca, Puebla, en 1812. De origen indígena, era arriero de oficio y amigo del párroco de Nocupétaro, es decir, de don José María Morelos y Pavón.

Al estallar el movimiento independentista, vendió todas sus pertenencias y organizó un pequeño grupo armado de 17 miembros. Sirvió bien y con fidelidad al generalísimo Morelos, quien confiaba mucho en él y le encargó diversas comisiones.

Trujano resistió durante 111 días a los realistas en el sitio de Huajuapán, Oaxaca, hasta que le llegaron refuerzos al mando de Morelos y derrotaron a los sitiadores.

⁴³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008); *Óp. Cit.*

Por su hazaña se le ascendió a coronel. Posteriormente, se le mandó a Tehuacán a una comisión; por desgracia, fue sorprendido por los realistas en el rancho de La Virgen, en Tepeaca, Puebla. Valerio Trujano se tuvo que parapetar en ella. Días después, incendió la finca y, rompiendo el sitio a punta de machete, se dispuso a huir. Lo habría conseguido, pero regresó para salvar a su hijo, quien quedó atrapado y fue muerto en el intento.

2.2.3 Gaspar Yanga⁴⁴

Lo poco que se sabe de Yanga es que fue apresado en la región de Brang o Brong de Atabubu, también llamados "Bore de la Nación Brong", al parecer de la Guinea, África una vez perteneciente al imperio de Ghana, siguiendo la ruta hacia Cabo Verde, otrora principal centro "comercial" de esclavos, de dominio portugués. Este grupo étnico originario de Ghana desembarcaría en 1579 en La Antigua Veracruz, y fue conducido encadenado a una de las fincas azucareras y de alcohol, en la provincia que tiene su nombre.

Su descripción era la de un hombre alto, más de lo común, fuerte e inteligente, quien dominaba bien el español, pronto huiría de sus amos y durante 30 años encabezaría la rebelión, siendo caudillo de los cimarrones. El movimiento libertario consumado con Yanga empezaría en 1537, con la huida de los cimarrones.

Por otro lado, en 1546, el virrey Antonio de Mendoza ordenó ahorcar en la Plaza Mayor de la Ciudad de México a dos "negros fugitivos", Juan Román y Juan Venegas. La cacería de negros ya llevaba tiempo, y con cualquier mínimo pretexto podían ser ejecutados. En esa cacería, muchos de los cimarrones huyeron por el Istmo de Tehuantepec hasta lugares remotos del Perú.

En 1609 corrió la noticia de que los negros pretendían matar a los capitalinos y coronar a uno de los suyos, es decir, a Yanga. Así, el virrey tomó medidas extremas contra los rebeldes. Tres años después llegarían los rumores de que muchos negros habían sido vencidos, quienes fueron descuartizados y clavados sus cuerpos en picas por los caminos principales, para que sirviera de escarmiento a los sublevados.

⁴⁴ *Ídem.*

La población negra del siglo XVI era de 6 por ciento, o 20 mil 569. Debido a la necesidad de mano de obra se incrementarían los envíos, ya para el año 1646, había un promedio de casi 168 mil esclavos negros en el territorio de la Nueva España.

En el XVII, la corona española mandó un grupo formado por indios, criollos, mestizos y algunos negros a "pacificar" la zona de "revoltosos" y poner fin a las acciones de los esclavos fugitivos. El sacerdote jesuita Juan Florencio Laurencio escribiría de esto, sobre el "alzamiento de los negros", a la corona:

“Las tropas españolas que partieron de Puebla en enero de 1609 sumaban alrededor de 550. De ellos quizá 100 eran soldados españoles y los restantes reclutas y aventureros. Para ese entonces, Yanga padre llevaba ya 30 años de fugitivo, ya entrado en edad era el líder en las montañas de Orizaba, y quien decía que si no hubiese sido esclavo ya en su país sería rey. Su encargado militar o segundo después de él era otro cimarrón, de nombre Francisco de la Matosa. Éstos para sobrevivir se dedicaban al asalto de carruajes y de viajeros, así como incursiones en las haciendas vecinas, aunque tiempo después serían reemplazados por la agricultura y cría de aves de corral”.

Cuando se acercaban las tropas españolas, Yanga envió términos de paz por medio de un español capturado. Esencialmente, Yanga pidió un tratado para dar fin a las hostilidades entre los indígenas y los españoles: Solicitó un área independiente, a cambio de tributo y promesas de apoyar a los españoles si fueran atacados. Además, sugirió que esta área propuesta devolvería a cualquier esclavo que pudiera huir e intentase refugiarse allí. Esta última concesión era necesaria para calmar las preocupaciones de muchos dueños de esclavos en la región.

Los españoles rechazaron los términos, y se desató una batalla, con grandes pérdidas para ambos bandos. Los españoles avanzaron en el asentamiento de Yanga y lo incendiaron. Sin embargo, la gente huyó a los alrededores que, por ser terreno difícil, impidió a los españoles alcanzar una victoria concluyente. Incapaces de una victoria definitiva, los españoles acordaron entrar en negociaciones. Eventualmente, los términos de Yanga fueron convenidos, con la cláusula adicional de que solamente los sacerdotes franciscanos atenderían a la gente, y concedieron a la familia de Yanga el derecho a gobernar en esa nueva área.

En 1609 la corona española se vio obligada aceptar los convenios, y los ex esclavos se establecieron primero en un lomerío llamado *Las Palmillas*. Al ir creciendo la comunidad, exigieron un terreno más grande, que sería concedido años después. En 1630 establecieron el primer pueblo libre del continente americano, llamado *El Pueblo Libre de San Lorenzo de los Negros* en las cercanías de Córdoba, Veracruz. Tiempo después se cambiaría el nombre por *Yanga*, en honor del libertario.

La rebelión de Yanga circularía por todos los ámbitos raciales y sociales de la Nueva España, lo que traería la rebelión continua de esclavos y la creencia de la rebelión nacional de éstos. En 1612, para apaciguar a los sublevados, se daría en la historia de México un triste caso que no ha sido explorado a fondo, el conocido como *Conjuración de los Negros*, escrito por el historiador Domingo Francisco de San Antón Muñón, o "Chimalpahin Quauhtlehuanitzin", un noble indígena chaleo. En esa conjuración serían ahorcados 35 negros, 7 mujeres y 28 hombres, temiendo la corona perder su territorio, así como los de linaje español, salvaguardar su vida, de todos modos la lucha de independencia mexicana en general, y la negra en particular, seguiría.

Cinco décadas después de la independencia mexicana, Gaspar Yanga fue nombrado héroe nacional de México por el trabajo diligente de Vicente Riva Palacio, el influyente nieto directo del presidente negro de México –en realidad, era mestizo de mulato– Gral. Vicente Guerrero. En una larga vida, Vicente Riva Palacio fue historiador, novelista, general militar y alcalde de la Ciudad de México.

Digno de destacarse, existe un mural dedicado a los héroes de México, en la Secretaría de Hacienda de México, tal vez el único que se reconoce a escala nacional, sobre la contribución de la *tercera raíz* en México; el mural se intitula *Canto a los héroes*, en el que se encuentra Yanga detrás de Sor Juana y Moctezuma, pintado por el muralista José Gordillo en 1952.

La exposición de motivos de la iniciativa presentada al congreso, finaliza diciendo que:

“ . . . estos hombres de gran talante y amor a la patria, fueron inclusive de los primeros defensores de indios contra los abusos e injusticias que pasaban estos pueblos. Como gente sencilla, conocían de este sufrimiento y a pesar de sus limitaciones económicas, motivos más grandes los impulsaban a luchar con valor, para que estos abusos terminaran. Incluso, serían de los primeros defensores de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Hoy

consideramos que éste sería un reconocimiento a todos los hombres y las mujeres del color de la tierra, que sufrieron injusticias y abusos, pero que con su testimonio y lucha dieron los primeros pasos para los movimientos que nos dieron una patria y una nación."⁴⁵

3) YANGA, VERACRUZ: PRIMER PUEBLO LIBRE DE AMÉRICA

La doctora en antropología María Elisa Velázquez, coordinadora del Seminario Poblaciones y Culturas de Origen Africano en México de la Dirección de Etnología y Antropología del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), asegura que: "Yanga fue el primer pueblo de negros libre en América, lo cual es muy poco conocido en el mundo y debe ser motivo de orgullo".⁴⁶

De ser cierta esta afirmación, surge la duda nuevamente sobre la fecha exacta del comienzo del movimiento encabezado por el príncipe africano Gaspar Yanga y el establecimiento de San Lorenzo de los Negros.

Aunque se toma el 6 de enero de 1609 como la fecha oficial, el reconocido historiador Gonzalo Aguirre Beltrán, quien dejó una basta obra sobre la población negra en México que comenzó a escribir en los años 40's, concluye en uno de sus trabajos que esto es incorrecto.

Basándose en sus estudios, Aguirre Beltrán señala que fue en octubre de 1608 cuando se inició la insurrección de Yanga, por lo que esa fecha debe ser tomada como la original para la celebración de la fundación.

Otros documentos históricos, relatan que el virrey don Rodrigo Osorio, Marqués de Cerralvo, determinó otorgarles a los negros cimarrones encabezados por Yanga, la independencia de su pueblo el 3 de octubre de 1631.

Sin embargo, en el Museo de Palmillas (Yanga, Veracruz) existe también la copia de un documento tomado del Archivo Municipal de Córdoba, que se muestra como el Acta de Fundación de la Villa de San Lorenzo de los Negros. En este se estipula el 3 de

⁴⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008); *Óp. Cit.*

⁴⁶ Velázquez, María Elisa; *El primer pueblo libre de América*, entrevistada por José Alfredo Grande Solís, Periódico El Sol de Córdoba, 4 de enero de 2010, México.

noviembre de 1630 como la fecha en que por acuerdo de cabildo, donde participaron una comisión enviada por el Marqués de Cerralvo, se da oficialmente la fundación.

Hasta aquí datos recopilados de distintas versiones, lo importante será que los investigadores se avoquen a establecer una fecha exacta para la fundación de San Lorenzo de los Negros, que después cambió el nombre a San Lorenzo de Cerralvo, y que finalmente en 1932 adoptó el nombre de su libertador: *Yanga*.⁴⁷

Actualmente los negros en Yanga son sólo fantasmas. En esta histórica localidad ubicada en la zona de Córdoba, a 150 kilómetros del Puerto de Veracruz, ya no hay huella de los esclavos traídos de África a la Nueva España que se levantaron contra el yugo español el 6 de enero de 1609 para fundar el primer pueblo libre de América, dos siglos antes de que Miguel Hidalgo iniciara el movimiento de Independencia.⁴⁸

Apenas hace un año, en 2009 el presidente Felipe Calderón visitó el lugar para festejar los 400 años de la fundación de Yanga. “Es una buena excusa para hablar de la tercera raíz en México y los antecedentes africanos en el país —si se considera que al final de la colonia 10 por ciento de la población era afroestiza—, dijo Sagrario Cruz Carretero, doctora en historia y discípula del antropólogo veracruzano Gonzalo Aguirre Beltrán.⁴⁹

Yanga fue el primer pueblo de negros libre en América, lo cual es muy poco conocido en el mundo y debe ser motivo de orgullo para los mexicanos, pero se ignora la trascendencia cultural e histórica de los afroestizos, aún cuando hay una historia poco escrita, pero que bien podría ser difundida y conocida.

4) REFLEXIONES FINALES

En el siglo XXI nuestra identidad como mexicanos aún está en construcción, teniendo los antecedentes de Gonzalo Guerrero en el siglo XVI en Yucatán, junto a La Malinche y Martín Cortés; en el siglo XVII con Yanga y Canek y en el XIX, con la Guerra de Independencia encabezada por Miguel Hidalgo y Costilla y continuada por José María Morelos.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ Cruz Carretero (2009); *Óp. Cit.*

⁴⁹ *Ídem.*

El comercio trasatlántico de esclavos que duró alrededor de 400 años es uno de los capítulos más trágicos en la historia de la humanidad. Este movimiento forzado de millones de seres humanos fue el mayor traslado de personas que el mundo jamás haya conocido.

Lo anterior cambió el curso de la historia generando un largo proceso de interculturación en el que surgieron nuevas y originales manifestaciones conformadas por pueblos y civilizaciones antes desconocidos. Los africanos hicieron aportaciones a la agricultura, la pesca, la minería, la metalurgia, la medicina tradicional, contribuyeron al desarrollo de Europa y del entonces llamado Nuevo Mundo.

El siglo XXI se anuncia ya como el siglo de la diversidad; es decir, como el período en la historia humana en que habrá que resolver de manera democrática, o perecer de manera holocáustica, ante el problema multi-secular del racismo y la discriminación racial.

En el contexto de la celebración de 200 años de Independencia los antecedentes históricos de una nación esclavista, como México, no pueden ser motivo de orgullo. Un ejemplo de esto es la contradicción de que el gobierno mexicano otorgue el reconocimiento del Águila Azteca al líder sudafricano Nelson Mandela por su lucha contra el *apartheid*⁵⁰, y por otro lado, no reconocer en la historia del país las aportaciones de los negros en su propio país.⁵¹

La población mexicana del siglo XXI ha sido forjada en su propia historia por una interacción racial, que como pueblo unido en una identidad los mexicanos somos un conjunto homogéneo fundamentalmente producto, de nuestra sangre indígena, española y, en tercer lugar, pero no menos importante la negra, morena o africana.⁵²

La afirmación anterior es contraria al discurso difundido oficialmente respecto de la identidad mexicana como producto exclusivamente del mestizaje del indígena con el

⁵⁰ Véase: SRE Secretaría de Relaciones Exteriores; *Acuerdo por el que se otorga al Excelentísimo Señor Nelson Rolihlahla Mandela, ex Presidente de la República de Sudáfrica, la Condecoración de la Orden Mexicana del Águila Azteca en el grado de Banda*; en Diario Oficial de la Federación del 9 de junio del 2010. México.

⁵¹ Martínez Montiel (2006); *Óp. Cit.*

⁵² González Ibarra, Juan de Dios; *La Negritud: Tercera Raíz Mexicana*, reseña del editor, Catálogo electrónico porrua.com, Edit. Porrúa México, 2007.

español -la famosa "raza cósmica" o de bronce, de José Vasconcelos⁵³-, implicó e implica una conjura del silencio que empieza prejuiciosamente desde nuestros propios hogares negando nuestra tercera raíz.⁵⁴

En palabras de la etnóloga Luz María Martínez Montiel:

“Nos encontramos con que somos de piel morena con una Virgen de Guadalupe de igual color, sin embargo, por dentro nos hemos considerado como "limpios o blanqueados" de lo negro, de esta manera, al negar el continente africano como nuestro, nos empobrecemos, pues perdemos a la tercera parte de nuestra identidad.”

La también especialista Dra. María Elisa Velázquez considera que, aunque se han hecho grandes aportes a la historia de los africanos en México, todavía falta mucho por hacer. Existen varios archivos que esperan ser estudiados y varias etnografías que registren las manifestaciones culturales de pueblos de Afrodescendientes, no sólo en las regiones ya trabajadas de México, sino también en otros estados de México.

Desafortunadamente se ignora la trascendencia cultural e histórica de los afroestizos, aun cuando ya existen suficientes estudios en México que pueden sustentar una historia escrita que, desafortunadamente, no se difunde ni se enseña en las escuelas.

Por lo tanto, tarea pendiente para el sistema educativo sería difundir una historia oficial científica, con apego a la verdad, que contenga no sólo la enseñanza de la tercera raíz del mestizaje, sino toda la historia de la esclavitud que en sus formas modernas sigue practicándose. Una historia oficial que se integre a los libros de texto gratuitos, a los planes de estudio de las secundarias, preparatorias y universidades para que se enseñe nuestra historia completa, donde se incluya a nuestros antepasados africanos.

Es un buen pretexto en el contexto de celebraciones de la mexicanidad, para incorporar esta parte olvidada de la historia en los museos y en los programas de televisión y radio, sin los clásicos estereotipos y prejuicios discriminatorios. Sólo así se dará a conocer la importancia y participación de este grupo en la formación de la sociedad mexicana. (A manera de ejemplo de esta influencia, véase ANEXO 1).

⁵³ Vasconcelos Calderón, José; *La raza cósmica*, ensayo publicado en 1925. Citado por la enciclopedia libre On-line Wikipedia.org (consultada el 15 de junio de 2010).

⁵⁴ González Ibarra, *Op. Cit.*

Por otra parte, también es el momento de voltear la mirada hacia esos pueblos excluidos del país, minorías que aún presentan gran marginación y pobreza, que son vistos, más como “incrustaciones poblacionales exóticas”, que como minorías que forman parte del mosaico cultural y poblacional de México. Tales son los casos más representativos de las regiones de la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca y de los pueblos de Yanga y Coyolillo en Veracruz, por citar algunos ejemplos.

Estos pueblos reflejan no sólo la gran omisión de la historia oficial, sino también la discriminación racial, pues con el paso de los años los mexicanos de “piel canela” han sido desplazados a otras comunidades marginadas.

En el caso de Yanga, Veracruz, un llamado a las autoridades para que reconozcan que este pueblo fue capaz de liberarse de la esclavitud para fundar San Lorenzo de los Negros (hoy Yanga) y escribir así una de las primeras derrotas del sistema colonial esclavista de la Nueva España.

A N E X O 1

Ejemplos de “Africanismos” usados o incorporados al idioma español

Ejemplos de “Africanismos” usados o incorporados al idioma español⁵⁵

Abombarse: empezar a corromperse el agua, otros líquidos o comida.

Bachata: jolgorio, parranda, diversión bulliciosa; broma, burla.

Bamba: es de origen africano que significa fiesta, huateque o celebración. Ahora baile típico del son Jarocho.

Banana: plátano de Malí.

Batucada: Baile desordenado de hombres y mujeres, por lo general acompañados de una banda de diferentes tambores.

Bemba: labio grueso.

Bengala: originalmente ‘antorcha’ (se supone que no tiene que ver con Bengala, región y estado de la India y sí quizás con Benguela, región de Angola).

Bochinche: ruido tumultuoso.

Bongó: tambor pequeño de madera, con membrana de cuero de cabra.

Conga: baile de salón de origen afrocubano, alcanzó su mayor boga en Puerto Rico de 1930 al 40. Bebida preparada, coctel muy popular.

Chango: determinado pájaro de color negro; también persona que se comporta con orgullo y envanecimiento.

Chévere: algo excelente, de calidad superior, muy satisfactorio.

Dengue: enfermedad epidémica propia de los países cálidos.

Ganga: oportunidad en una compra.

Güiro: planta que produce un calabacín largo y curvo que sirve de vasija en los campos. También Güícharo y Marimbo.

Guarapo: bebida que se prepara con el jugo de la caña de azúcar.

Guateque: nombre de baile de bomba muy alegre y bullicioso.

Jelengue: fastidio, molestia, majadería, contratiempo.

Macaco: se dice peyorativamente de una persona fea, deforme, repugnante, en alusión a una especie de mono.

⁵⁵ Fuentes consultadas :

Álvarez Nazario, M. (1974). El elemento afronegroide en el español de Puerto Rico : contribución al estudio del negro en América. 2da edición revisada y aumentada. San Juan de Puerto Rico : Instituto de Cultura Puertorriqueña.

Álvarez Nazario, M. (1990). El habla campesina del país: orígenes y desarrollo del español en Puerto Rico. Primera edición. Río Piedras, Puerto Rico : Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

Malanga: variedad de yuca.

Mambo: con los significados de fiesta, y también delirio.

Mandinga: 'diablo', sujeto astuto (derivado de la etnia homónima también llamada Mandé que habita principalmente en zonas de Senegal, Malí y el norte de Costa de Marfil y la región de Guinea). Típico poblado en las cercanías de la ciudad de Veracruz donde se puede comer mariscos a la orilla de una laguna.

Marimba: instrumento musical africano traído por los esclavos.

Merengue: Baile introducido a Puerto Rico de Santo Domingo y Haití hacia 1842, y prohibido por inmoral por el gobernador Pezuela. Después se introdujo de Santo Domingo un baile de salón de igual nombre. En México dulce de claras de huevo batidas y cocidas adicionadas con azúcar.

Milonga: danza y música cadenciosa, relacionada con el tango.

Mondongo: el estómago de la vaca (según el grupo étnico kumbundu); era comida que los amos blancos no comían y les daban de comer a sus esclavos.

Morongu: En México sangre cocida, condimentada, guisada y embutida en los intestinos o tripas del cerdo. Se consume principalmente en el norte y centro del país.

Mota: cabello ensortijado.

Ñame: raíz tuberculosa comestible, Camote.

Pachangá: baile, fiesta, jolgorio.

Samba: baile de salón de origen afrobrasileño, conocido en Puerto Rico desde 1940 aproximadamente.

Tango: aunque es un estilo musical que surgió en Buenas Aires y Montevideo en los barrios más humildes con muchos inmigrantes europeos, tiene un nombre de origen africano.

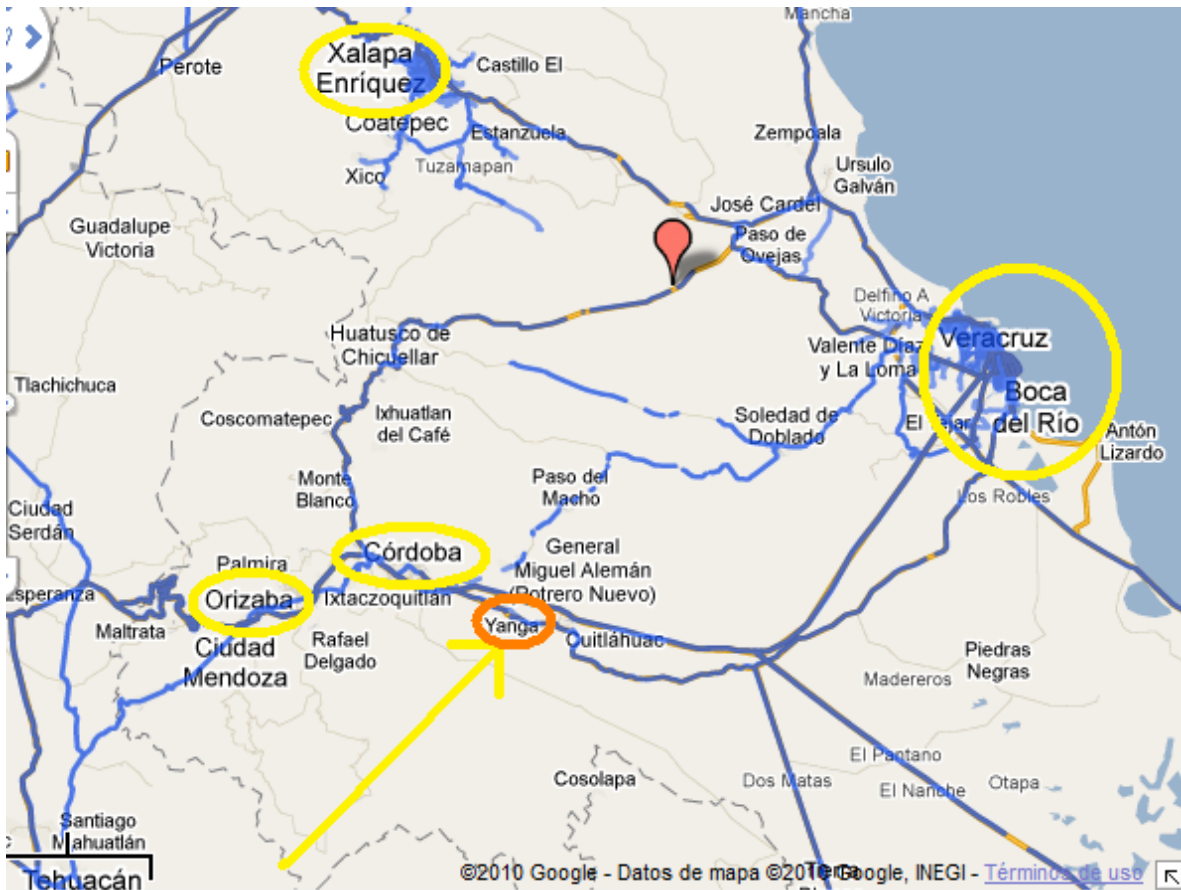
Timba: tambor también llamado bomba. Panza o abdomen protuberante.

Tostón: fritura de plátano verde, aplanada.

A N E X O 2

Mapa de Localización de Yanga, Veracruz

Ubicación de Yanga, Veracruz, México.



BIBLIO-HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

Aguirre Beltrán, Gonzalo; *La población negra de México*, 1ª. Edición, FCE, México, 1949.

Álvarez Nazario, M.; *El elemento afronegroide en el español de Puerto Rico: contribución al estudio del negro en América*. 2da edición, Instituto de Cultura Puertorriqueña, Puerto Rico, 1974.

El habla campesina del país: orígenes y desarrollo del español en Puerto Rico, 1ª. Edición, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico, 1990.

Basave Benítez, Agustín; *México mestizo: análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*, Edit. FCE, México, 1992.

Nuestra cuarta raíz. Artículo publicado en Periódico Excelsior, 23 de julio 2010. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; *Iniciativa de decreto, para inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro los nombres de Valerio Trujano, Gaspar Yanga y Jacinto Canek*. Presentada por integrantes de la Comisión Especial de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución. Gaceta Parlamentaria número 2490-II, martes 22 de abril de 2008, México.

Cruz Carretero, Sagrario; *Yanga: 400 años de independencia*; Reseñado por Leticia Sánchez, Periódico Milenio del 6 de enero del 2009, México.

Durán, Agustín; *Afromexicanos, la Tercera Raíz Cultural*, en Tonos Digital Revista Electrónica de Estudios Filológicos. No. 16 Diciembre del 2008. Universidad de Murcia, España.

Flores Dávila, Julia Isabel; *Afrodendientes en México; Reconocimiento y Propuestas Antidiscriminación*; Documento de Trabajo No. E-19-2006. CONAPRED. México, 2006.

González Ibarra, Juan de Dios; *La Negritud: Tercera Raíz Mexicana*, reseña del editor, Catálogo electrónico porrua.com, Edit. Porrúa, México, 2007.

Gutiérrez, Harim B.; Reseña del artículo *Afroméxico, el pulso de la población negra en México* de Ben Vinson II y Bobby Vaughn, Reseña de la Editorial Fondo de Cultura Económica en su página electrónica fondodeculturaeconomica.com, México, 2006.

INEHRM. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México- Unidad Bicentenario; *Foro Virtual: Movimientos precursores de la independencia*, www.bicentenario.gob.mx, México, 2010.

Johnson, Catalina María; *La Negritud Hispana*, en Revista Contratiempo, No. 53, Febrero 2008. Chicago, Illinois, EEUU.

Martínez Montiel, Luz María; *El esclavismo, otro olvido del Bicentenario oficial*, entrevista realizada por Judith Amador Tello. Revista Proceso On-Line, 17 de Junio 2006, México.

Moreno, Cesáreo; *La tercera raíz de México*, entrevista en el marco de la exhibición "La presencia africana en México: de Yanga al presente" el 6 de noviembre del 2009, el Museo de la Comunidad de Anacostia, en Washington, DC, EEUU.

Mutzaku Kamilamba, Kande; *Mestizaje y Racismo en la Representación Política en México*, Latinoamérica Revista de Estudios Latinoamericanos, No. 040, UNAM, México, 2005.

Pérez Nava, Luis Antonio; *Yanga, símbolo de negritud y libertad*, Revista Voces Libres, editada en Yanga, Veracruz, citado por Arturo Jiménez en Periódico La Jornada, 2 de agosto del 2009. México.

SRE Secretaría de Relaciones Exteriores; *Acuerdo por el que se otorga al Excelentísimo Señor Nelson Rolihlahla Mandela, ex Presidente de la República de Sudáfrica, la Condecoración de la Orden Mexicana del Águila Azteca en el grado de Banda*; en Diario Oficial de la Federación del 9 de junio del 2010. México.

Tenorio Trillo, Mauricio; *Mestizaje y diversidad*, Programa No. 11 de la Serie "Discutamos México", televisado el 17 de febrero de 2010, 20:00 horas, Canal 11 del IPN; México.

UNICEF-ONU, Gobierno Español, Mundo Afro, A. C.; *Manual para Afrodescendientes de las Américas y el Caribe*, Panamá, 2006.

Vasconcelos Calderón, José; *La raza cósmica*, ensayo publicado en 1925. Citado por la enciclopedia libre On-line Wikipedia.org (consultada el 15 de junio de 2010).

Vaughn Bobby, Vinson Ben, *Afroméxico. El pulso de la población negra en México: una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar*, Serie: Herramientas para la historia, CIDE-FCE, México, 2004.

Velázquez, María Elisa; *El primer pueblo libre de América*, entrevista de José Alfredo Grande Solís, Periódico El Sol de Córdoba, 4 de enero de 2010, México.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

www.dof.gob.mx

www.diputados.gob.mx

<http://www.unicef.org>

<http://gaceta.diputados.gob.mx>

<http://www.fondodeculturaeconomica.com>

<http://www.porrua.com>

<http://www.proceso.com.mx>

<http://redalyc.uaemex.mx>

<http://www.bicentenario.gob.mx>

<http://www.discutamosmexico.com>

<http://www.conapred.org.mx>

<http://www.um.es>

<http://www.revistacontratiempo.com>

<http://www.jornada.unam.mx>

<http://www.excelsior.com.mx>

<http://impreso.milenio.com>

<http://www.eluniversal.com.mx>

<http://es.wikipedia.org>

<http://www.oncetv.ipn.mx>

<http://www1.voanews.com>

<http://clientes.igo.com.mx>

<http://cienciayficcin-lokacomotumadre.blogspot.com>

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de José Luis Chávez García a la ponencia CRVIII-22-10 ***“La Tercera Raíz del Mestizaje y Algunas Rebeliones que Antecedieron al Movimiento de Independencia en México. Yanga, Primer Pueblo Libre de América”*** de Víctor David Pitalúa Torres.

La idea guía del documento es la siguiente: la exclusión del elemento africano en la historia de México, en otras palabras, la negación del sujeto negro en nuestra identidad nacional; en efecto, el autor hace un esfuerzo loable para señalar la influencia de los africanos en la formación y consolidación de la nación mexicana, de allí la relevancia y pertinencia de su trabajo.

Víctor David Pitalúa enumera algunos prominentes africanos y sus descendientes, que participaron de manera protagónica en la lucha de emancipación, con respecto a España, o que inclusive contribuyeron en la consolidación del Estado mexicano. Pitalúa pone a prueba el alcance y la profundidad de su idea central, la exclusión del negro en nuestro pasado, por medio de: Gaspar Yanga, Francisco de la Matosa, Jacinto Canek, José María Morelos y Pavón, Juan Álvarez, Vicente Guerrero y Lázaro Cárdenas. Al investigador le llama la atención los casos de Jacinto Canek, Valerio Trujano, Gaspar Yanga, Francisco de la Matosa, a quienes reconoce como los primeros libertadores en la Nueva España.

El autor de la ponencia revisó detalladamente a los autores especializados en la materia —quienes a su vez hicieron un recorrido agudo de los pasajes de la historia mexicana— con el propósito de sustentar sus argumentos, reflexiona acerca del arribo de los africanos al continente americano. Particularmente, le interesa señalar los motivos que justificaron el desprendimiento violento de sus patrias y se apegó a la conclusión siguiente: la necesidad de mano de obra esclava para las actividades domésticas, mineras y agrícolas, en favor de la monarquía española, explica y justifica el sistema esclavista en América; por consiguiente, el investigador afirma que el fundamento del sistema económico colonial en el mundo occidental descansó en la explotación del hombre por el hombre, es decir, la explotación de los españoles, portugueses, ingleses, holandeses, franceses, etc., con respecto a los esclavos africanos.

El documento también abre un espacio de reflexión, que explica las dos causas que determinaron el fin de la esclavitud y el surgimiento del capitalismo (la producción en

masa) entre los siglos XVI y XVII y la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII. La transformación del modo de producción esclavista —apunta el autor— culminó en la adopción del modo de producción capitalista. Consecuentemente, la dinámica expansionista de los mercados incluyó el aumento del uso tecnológico en la producción; de modo que los centros de trabajo elevaron considerablemente, la producción de mercancías e hicieron obsoleto el modo de producción esclavista. El segundo factor que hizo a un lado la práctica esclavista —continúa el investigador— fue la Revolución Francesa de 1789, particularmente la incorporación y reconocimiento constitucional de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que garantizaban la igualdad y el respeto a la *humanidad* entre los hombres (*habeas corpus*).

Víctor David Pitalúa nos incita a reflexionar en la materia siguiente: ¿la exclusión de los africanos en la historia oficial de México respondió a una suerte de desdén de los historiadores? o ¿el descuido u omisión de la tercera raíz fue un acto deliberado de los grupos sociales encumbrados en el poder?

La aparición del Estado mexicano (formalmente en 1824) —reflexiona el autor— obligó a sus constructores a crear las bases legales, económicas y sociales que dieron solidez, certidumbre, orden y autosuficiencia a la nueva nación; es decir, el surgimiento de la República mexicana hizo que los fundadores impulsaran un proyecto nacional en términos de la unión, homogeneidad, identidad, patria, etc., elementos constituyentes que funcionaron como nodos aglutinantes de la incipiente nación mexicana. Sin embargo, estos términos en la práctica devinieron en prejuicios y discriminación en contra de los grupos minoritarios, entre estos grupos estuvieron los africanos y sus descendientes (por ejemplo, se explica en el texto que el término *denigrar* da referencias de una connotación negativa).

El discurso político oficial catapultó al mexicano como resultado de la mezcla entre españoles e indígenas; en consecuencia, la identidad nacional devino identidad nacionalista (chovinista), que reconoció el nacimiento del *mexicano* a partir de la raíz europea y americana, excluyendo la raíz africana. Entonces, el discurso (nacionalista) se empleó para extender los propósitos hegemónicos de los grupos políticos en el poder. Poco a poco, los conceptos de etnia y raza aparecieron en la superficie y en el fondo de los argumentos utilizados por los grupos sociales predominantes. Así que, en el discurso

—reflexiona el investigador—, desde el siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, el término *mestizaje* ocultó la influencia africana y de otros grupos minoritarios, en la columna de la identidad mexicana.

La parte sobresaliente del documento —desde mi apreciación— radica en la hipótesis que sostiene la postura de Víctor David Pitalúa, frente al fenómeno de su estudio. Es decir, si la negación de la influencia africana en la historia de México no respondió a un descuido de los historiadores, si la omisión no fue resultado de un acto deliberado de los grupos sociales hegemónicos; entonces es momento de reivindicar la aportación de los africanos en nuestra cultura y reinstalarlos en nuestra conciencia e historia.

Lo anterior explica por qué el autor se afilia a la idea de reconocer las aportaciones de Jacinto Canek, Valerio Trujano, Gaspar Yanga, Francisco de la Matosa; además de dejar a los legisladores la responsabilidad de dictaminar en favor o en contra de la propuesta.

El texto muestra que nuestra identidad es un proceso en construcción y un proceso de reconocimiento identitario; por último, el autor recupera las ideas de Luz María Montiel, quien señala, que la negación de nuestro pasado africano empobrece nuestra propia cultura e identidad.

Finalmente, vale la pena hacer un alto y decir que los temas son tratados con mesura e inteligencia. La disposición de la información es apropiada, el desarrollo de la materia alaga el ojo del lector; además, la pasión que envuelve al texto le agrega mayor interés. El documento resulta ameno y enriquecedor.

Se felicita al autor por la certera construcción del mismo, ya que la obra, toca afortunadamente los puertos en el itinerario de su disertación. Sin embargo, se sugiere al autor continúe el desarrollo de la línea de investigación, con el propósito de enriquecer la materia y ampliar los estudios de esta naturaleza.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de Dra. Martha Franco Espejel a la ponencia CRVIII-22-10 ***“La tercera raíz del mestizaje y algunas rebeliones que antecedieron al movimiento de Independencia en México. Yanga, primer pueblo libre de América”*** de Víctor David Pitalúa Torres.

Indubitablemente es un trabajo lleno de riqueza histórica, en donde no solo se puede apreciar y amar nuestras raíces históricas mestizas, sino que también nos da la pauta para reconocernos como un pueblo orgulloso, moldeado con la confluencia de grandes razas mezcladas, (las razas puras tienden a su degradación moral y genética y curiosamente éstas no existen). Somos parte árabes y europeos por nuestro lado español, indios americanos descendientes de grandes culturas mesoamericanas por nuestro lado indígena y negros africanos que teniendo una cultura muy lejana nos hicieron parte de ella. Como bien dice el autor, nuestro color es la prueba viva de nuestra grandeza, pensar en las “razas puras” hoy por hoy es absolutamente impensable e ilógico y llevar en nuestra sangre la valentía de esos grandes héroes, seres humanos, que siempre lucharon por su pueblo y que quedaron en el anonimato por intereses políticos, me hace preguntar, ¿Qué le pasa a éste pueblo mestizo que se quedó en el borde del inicio de la grandeza que nos corresponde?

Totalmente de acuerdo con el autor, ya es tiempo que la educación mexicana sea completa, con una historia real, científicamente descubierta y enseñada con verdad y certeza para que nuestro pueblo crezca realmente y por fin llegar a nuestra libertad tan ansiada y nuestra autodeterminación tan anhelada.

LA OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN COLOMBIA. REFERENTE INTERNACIONAL, MÉXICO

Por: J. Jesús Ricardo Santos Hernández

RESUMEN

La obligatoriedad del precedente jurisprudencial o jurisprudencia, ha sido siempre un tema vigente dentro de las fuentes del Derecho, sin embargo, existen todavía dificultades para determinar su obligatoriedad en la aplicación al momento de resolver por parte de los operadores jurídicos en Colombia. Podríamos decir que existe una resistencia y una lucha entre los órganos máximos en materia judicial e inclusive de los propios entes del Estado y poderes que lo conforman. La obligatoriedad de la jurisprudencia en México, aunque es clara, sigue teniendo algunas deficiencias por la extensa gama de criterios y órganos creadores de dichas interpretaciones jurídicas. La Corte Constitucional en Colombia como máximo organismo protector de la Constitución debe buscar el consenso para tener un sistema jurisprudencial fuerte y decisivo en cuanto a su obligatoriedad y contribuir con ello a la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política del país, hablese de igualdad, seguridad jurídica, libertad, vida, etc.

PALABRAS CLAVE: Constitución, Corte Constitucional, derechos fundamentales, jurisprudencia, obligatoriedad, precedente jurisprudencial.

ABSTRACT

The forcing of the precedent jurisprudencial or jurisprudence, has been always a valid subject inside the sources of the Right, however, exist still difficulties to determine his forcing in the application to the moment to resolve by part of the juridical operators in Colombia. Could say that it exists a resistance and a fight between the maximum organs in judicial subject and included of the proper entes of the State and powers that it conforman. The forcing of the jurisprudence in Mexico, although it is clear, follows having some deficiencias by the extensive range of criteria and organs creators of said juridical interpretations. The Constitutional Court in Colombia and maximum protective organism of the Constitution has to look for the consensus to have a system jurisprudencial strong and decisive regarding his forcing and contribute with this to the protection of the fundamental rights consecrated in the Political Letter of the country, speak of equality, juridical security, freedom, life, etc.

KEY-WORDS: Constitution, Constitutional Cut, fundamental rights, jurisprudence, forcing, precedent jurisprudencial.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas la Constitución Política de Colombia de 1991 vino a contribuir bastante en el interesante mundo del Derecho Constitucional colombiano, se abordaron en su contenido diversos aspectos de verdadera necesidad y de acuerdo a las realidades del país. No obstante la fundada preocupación del Constituyente por entregar una Carta Política de vanguardia y benéfica tanto para los ciudadanos como para las propias instancias gubernamentales, encontramos desde nuestra muy particular visión, un pequeño gran detalle en lo relacionado con las interpretaciones jurídicas realizadas por las altas cortes del país, y es precisamente, la falta de obligatoriedad del precedente jurisprudencial o jurisprudencias para todos los encargados de la impartición de justicia en Colombia, y de manera muy particular, para la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

La problemática citada en la parte final del párrafo anterior es la que nos ocupa en esta ocasión, tratando de hacer un ejercicio de conocimiento, entendimiento, análisis y crítica de la institución jurídica del precedente jurisprudencia, así como un comparativo con México en ese mismo tenor. Encontraremos pues, cinco apartados de los cuales, abordamos en primer término lo relacionado con la Constitución y la jurisprudencia para ubicarnos en la temática de manera específica en los textos legales tanto de Colombia como de México, haciendo énfasis en la forma en cómo se concibe la jurisprudencia en el hermano país Azteca.

Enseguida analizamos de manera particular la jurisprudencia y su obligatoriedad, donde realizamos una crítica sobre la necesidad de obligatoriedad y las contradicciones y consecuencias acarreadas por falta de la misma. Al considerar indispensable dicha obligatoriedad para la protección de los derechos fundamentales o garantías individuales (en México) encontramos un apartado sobre su fundamentación filosófica, a fin de ubicarnos en el contexto de la razón de ser desde la perspectiva de diversos autores y reflexiones personales. Con el fin de continuar con el análisis comparativo hablamos posteriormente de las garantías individuales en México, su definición, elementos, principios constitucionales y los medios de protección constitucional instituidos en la norma.

Finalizamos con el análisis de los derechos fundamentales y su protección por medio de la jurisprudencia, donde se continúa señalando la necesidad de la obligatoriedad para el debido cumplimiento de la Constitución en garantizar a toda la sociedad la protección de tales derechos, siguiendo igualmente con la referencia internacional adoptada en el presente artículo, que es México.

Esperamos contribuir verdaderamente con algo al mundo del Derecho Constitucional colombiano con las reflexiones planteadas, sabedores del compromiso de todos por hacer más y mejores estudios y tomar acciones para hacer que la sociedad tenga un mejor bienestar, un estado social de derecho como el referido en el preámbulo de la propia Constitución colombiana. Igualmente agradecemos la sana crítica y aportaciones, así como las inquietudes que puedan derivarse de este modesto artículo cuya intención no es más que la de colaborar en el ámbito académico.

PROBLEMA

La jurisprudencia es actualmente una fuente indiscutible de derecho y herramienta indispensable en la impartición de justicia en muchos países del mundo. Si definimos la jurisprudencia como aquella interpretación de la norma por los tribunales superiores -de acuerdo a la división de la rama judicial- para su correcta y eficaz aplicación, indudablemente observamos que Colombia no es la excepción en este aspecto, sin embargo, la problemática se presenta en la falta de obligatoriedad del precedente jurisprudencial como insumo para la correcta defensa de los derechos fundamentales consagrados en la propia Carta Política del país, razón por la cual analizamos de manera muy breve dicha problemática.

METODOLOGÍA

Metodológicamente el trabajo fue realizado atendiendo a un enfoque propiamente comprensivo y crítico sobre los motivos por los cuales a la fecha no se considera del todo obligatoria la aplicación del precedente jurisprudencial en Colombia, siendo por lo tanto una investigación histórica, comparativa y descriptiva (estudio retrospectivo y presente del fenómeno estudiado) haciendo uso de la investigación de tipo bibliográfico y documental, dentro de los cuales analizamos documentos y textos relacionados con los temas de Derecho Constitucional y Jurisprudencia en Colombia y análogos de México. Derivado de

lo anterior la técnica aplicada fue el análisis del contenido de los documentos usados como base teórica y reflexiones basadas en la experiencia del autor del presente.

1. LA CONSTITUCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA

A nivel internacional no existe país en el mundo que no cuente con un documento legal básico regulador de los derechos y actividades estatales en sus diversos ámbitos de ejercicio, dicho documento es conocido como Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, rígida o flexible, etc. dicha reglamentación es considerada como norma de normas y guía fundamental en el desarrollo de una nación.

Como en toda norma suprema, se hace en ella la delimitación de cuáles pueden ser las fuentes e instituciones legales a utilizar para la aplicación de los derechos y obligaciones contenidas en dicha carta política, teniendo así una estructura bien definida y que las autoridades deberán usar en la impartición de justicia.

Obviamente lo anterior siempre será cuestión de quien detente el poder y el rumbo que se le quiera otorgar atendiendo a sus ideologías, principios, postulados y demás componentes de un partido político, ya Ferdinand Lassalle refería que *Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen calor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder impetrantes en la realidad social.*

En este contexto, se recuerda también lo citado por Luís Carlos Sáchica al tenor siguiente: “Quiérase o no, toda constitución sufre mutaciones, sin que se haya cambiado la norma ni su texto, como resultado de su necesaria adecuación a la realidad. Las prácticas constitucionales, para hacer viable la norma, tienen que reajustarse, porque la política es el arte de lo posible.

“Y, en fin, no es raro que las instituciones políticas sean pervertidas, torciendo su sentido, utilizándolas para fines que no son los previstos, poniéndolas al servicio de bajos intereses.”¹

¹ Sáchica, Luís Carlos. *Derecho constitucional general*. 3ª ed. Santafé de Bogotá, Ed. Temis, 1997. p. 39.

No obstante lo anterior, debe buscarse el equilibrio en el ejercicio del Derecho Constitucional por parte de los operadores del mismo, debe fundamentarse todo cambio pretendido por el Poder y avalado en las verdaderas circunstancias de beneficio para quienes se dirige.

Es parte del Derecho Constitucional tener muy en cuenta al ciudadano como principal espectador y receptor final de los buenos o malos cambios realizados al orden constitucional, pues de ahí se inician las demás adecuaciones aplicables en acatamiento de la supremacía constitucional.

“El proceso evolutivo del derecho constitucional colombiano se puede dividir en varias épocas, a saber: la de la independencia, de la Gran Colombia, de la Nueva Granada, la Federalista, la de la Constitución Política de 1886, que duró mas de cien años y que tuvo un buen número de reformas y la de la Constitución de 1991, que abre un nuevo ciclo en la historia constitucional colombiana.”²

Por todos es conocido ya que la vigente Constitución Política de Colombia es relativamente joven dentro del Derecho Constitucional, pues aún no cumple sus dos décadas de existencia y al día de hoy ha sufrido diversos cambios, tratando la Rama Legislativa –sin especificar si de manera adecuada o errónea- de adecuarla a la realidad social, económica, política y jurídica del país.

Dentro de los cambios importantes al Derecho Constitucional colombiano con la creación de la Constitución de 1991, se resalta la supremacía de la misma, y como consecuencia de ello la creación de la Corte Constitucional y la consagración de la acción pública de inconstitucionalidad, la acción de tutela, las acciones populares y de cumplimiento.³

Planteados los anteriores puntos de referencia, debemos partir de la propia ubicación de la jurisprudencia dentro de la Constitución Política de Colombia, una norma de normas – como ya fue mencionado- relativamente joven y en proceso de cambio como la mayoría de las constituciones a nivel internacional.

² Younes Moreno, Diego. *Derecho constitucional colombiano*. 3ª. ed. 1ª. reimp. Santa Fe de Bogotá, Legis Editores S.A. 1997 (reimp 1998) p. 25.

³ *Ídem*. p. 7.

En el capítulo correspondiente a la Rama Judicial en su artículo 230 la Carta Magna refiere: “Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

“La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”⁴

A continuación observaremos la forma en que en México es considerada la jurisprudencia, la forma de creación y su obligatoriedad, así como las acciones ejercitadas por los tribunales para el conocimiento y difusión de la misma.

1.1. CREACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN MÉXICO

Para realizar el comparativo referenciado de la jurisprudencia en México, es también indispensable recordar que su Constitución se conoce como de 1917, sin embargo, es una cuestión interesante saber si efectivamente se puede hablar de una nueva constitución o solamente reformas a la de 1857 pues en ella no se permitía la creación de una nueva carta política, sino solamente la posibilidad de reformas; como lo anterior no es base del análisis aquí planteado sino una mera reflexión, nos referiremos a la Constitución mexicana como la de 1917.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado relativo al Poder Judicial, encontramos el artículo 94 y en su octavo párrafo señala lo siguiente: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”⁵

⁴ Senado de la República. Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia. Ed. Imprenta Nacional de Colombia. 2008. p. 116.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley a la que se refiere dicho párrafo es la Ley de Amparo⁶, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución mexicana, en la cual se contiene todo un apartado relacionado con la jurisprudencia y la obligatoriedad en los casos ahí mencionados, para lo cual se considera indispensable incluir los artículos que hacen referencia a dicha temática y así conocer cabalmente de lo que se habla.

“Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

“Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

“También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

“Artículo 193. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

“Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

“Artículo 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

⁶ La figura del amparo es un juicio por medio del cual se garantiza a los ciudadanos la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución. En Colombia equivaldría al ejercicio de tres instituciones jurídicas que son la tutela, el *Habeas Corpus* y la casación.

“En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

“Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación.

“Artículo 195. En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

“I. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;

“II. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;

“III. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

“IV. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

“El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

“Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

“Artículo 196.- Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y el rubro y tesis de aquella.

“Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá:

“I. Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada;

“II. Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio; y

“III. Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial.

“En la última hipótesis de la fracción III del presente artículo, el tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción.

“Artículo 197.- Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

“La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

“El Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

“Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

“Artículo 197-A. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por

conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

“La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

“La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

“Artículo 197-B. Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación prevista por el artículo 195 de esta ley. Igualmente se publicarán las ejecutorias que la Corte funcionando en Pleno, las Salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente.”⁷

Independiente de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la jurisprudencia de la siguiente manera: “Una fuente del derecho derivada de la interpretación constitucional y legal, que con fuerza obligatoria, crean determinados órganos jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, con el propósito de fijar el correcto sentido y alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de mantener la seguridad jurídica en las esferas pública y privada.”⁸

Lo anterior no significa para la Corte que invada el ámbito del Poder legislativo, por el contrario pretende ser una actividad complementaria en la creación del derecho o en su integración. Tampoco invade el campo legislativo pues las interpretaciones convertidas en jurisprudencias no eliminan o incluyen concepto alguno dentro de las normas ya establecidas por tal Poder, por el contrario, trata con ello de subsanar algunos errores o lagunas contenidos en las propias leyes.

⁷ Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La jurisprudencia. Su integración*. México. 2004. pp. 19 y 20.

Por último, mencionamos que los sistemas de formación de jurisprudencia en México de acuerdo a la publicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominada *La jurisprudencia. Su integración*, señala que son tres:

1. Por reiteración.
2. Por unificación de criterios. y
3. En materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

2. LA JURISPRUDENCIA Y SU OBLIGATORIEDAD

De lo diferenciado entre los sistemas mexicano y colombiano de la obligatoriedad de la jurisprudencia y su proceso de creación en el primero, y el establecimiento de criterio auxiliar en el segundo, comenzamos con la problemática redundando en la poca eficacia y, siendo atrevidos, hasta una inseguridad jurídica para los gobernados por la falta de obligatoriedad y su aplicación a criterio y selección de los encargados de la impartición de justicia.

Una pregunta ineludible derivada de la falta de obligatoriedad de la jurisprudencia en Colombia es ¿de qué sirve la creación de la jurisprudencia si no es obligatoria para los juzgadores? El Dr. Diego Eduardo López Medina cita que: “La lectura de una línea jurisprudencial bien estructurada deja al lector mejor preparado para entender un tema social o político complejo y apremiante. Le permite entender con mejor claridad sus opciones y garantiza que las decisiones políticas y sociales que tomamos los abogados sean más eficaces, más realistas y más comprometidas. La lectura desestructurada de la jurisprudencia, en cambio, no enseña mayor cosa: las sentencias se apiñan las unas sobre las otras y cualquier valor cognitivo o jurídico que tengan se pierde en el vacío.”⁹

Nos atrevimos a decir que la falta de obligatoriedad de la jurisprudencia o precedente jurisprudencial en Colombia podría llevarnos a una inseguridad jurídica, y para ello un ejemplo hipotético. Cualquiera de las partes dentro de un proceso podría incluir dentro de sus argumentos la existencia de un precedente jurisprudencial atendiendo a la interpretación realizada por las altas cortes, creyendo ser el sustento legal para la solución a su favor, sin embargo, al momento de la decisión puede el juzgador no

⁹ López Medina, Diego Eduardo. *El derecho de los jueces*. 1ª ed. 1ª reimp. Colombia, Legis Editores S.A.. 2001 (reimp. 2001). pp. 5 y 6.

apegarse a dicho precedente y por lo tanto dictar su fallo en base a sus criterios, o simplemente acatando lo estatuido en el numeral 230 constitucional, cuyo texto ya fue referido.

La otra cara de la moneda sería el caso en el cual un abogado realice sus argumentos y base su estrategia simple y llanamente en lo establecido en las leyes aplicables considerando igualmente lo señalado en el artículo 230 de la máxima norma, y por su parte el encargado de impartir justicia se apoye en un precedente jurisprudencial porque considere adecuada la interpretación realizada por los máximos tribunales y consecuentemente los resultados esperados por el abogado podrían ser totalmente desfavorables.

¿Será que los abogados, o particulares, tendrán que convertirse en “adivinos” para entrar en la mente de los juzgadores y saber si adoptarán criterios jurisprudenciales o meramente lo señalado en la ley, acatando lo establecido en la carta política del país?

Obviamente la pregunta pudiera resultar exagerada o hasta ridícula, sin embargo, atendiendo a las posibilidades descritas en los párrafos anteriores y a la realidad en la justicia, sabemos que no es así.

La problemática en Colombia sobre si la jurisprudencia debe tener un carácter obligatorio y vinculante ha transitado desde la Constitución de 1991 (atendiendo a la vigencia de la norma) por un camino de grandes dificultades, modificaciones, aristas diversas en cuanto a los criterios adoptados así como las posturas ideológicas y tradicionales de aceptación y aplicación en el sistema de fuentes de Derecho.

Basta recordar el acertado resumen que hasta la creación de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) realiza el Dr. Diego López al señalar: “A esta altura de nuestra historia, los poderes públicos han estado durante cerca de cinco años en una constante pugna por el dominio de las fuentes del derecho constitucional. Las tendencias parecen ser ya claras y no sobra aquí hacer un recuento de ello: por una parte, el ejecutivo a finales de 1991 (fuertemente comprometido con el programa reformista del “nuevo derecho”) intentó, sin mayor éxito, atribuir poderes precedenciales ampliados a la Corte. La Corte misma, mediante dos sentencias en la que el ala

tradicional obtuvo mayoría, pudorosamente se negó a recibir aquel poder ampliado. La teoría del derecho subyacente a estas sentencias ha sido denominada hasta ahora “tradicionalismo de fuentes”. Por otro lado, los magistrados reformistas de la Corte, mientras existió fundamento legislativo, hicieron uso agresivo del valor ampliado del precedente judicial (p.ej. en la *cláusula ANGARITA*). Esto, a su vez, originó un movimiento pendular de la legislación en el sentido de recordar dichas facultades. Por ello, en conjunto, el Decreto 2591/91 y las sentencias C-113 y 131 de 1993 parecen haber solidificado definitivamente el tradicionalismo de fuentes de la cultura jurídica neo-romanista y positivista de Colombia. El ala reformista de la Corte intentó un tímido contraataque mediante la sentencia C-083 de 1995, la cual mediante cierta definición de “doctrina constitucional” le permitió volver a afirmar un valor precedencial ampliado para sus fallos de tutela, como se explicaría y radicalizaría en fallos subsiguientes (*T-123/95, T-260/95*).¹⁰

Aún a estas fechas saber exactamente si los precedentes jurisprudenciales deben ser aceptados y acatados por las diversas autoridades encargadas de impartir justicia no es claro, ni decisivo, mucho menos determinante. Siguen existiendo resoluciones donde en parte se afirma y sostiene que deben ser vinculantes y se deben aplicar los criterios razonados y sostenidos en determinadas resoluciones, y en ellas mismas encontramos la contrariedad en cuanto a que los jueces no están obligados al acatamiento de dichas jurisprudencias pues pueden apartarse de ellas razonando y fundamentando adecuadamente su separación del criterio. Lo anterior nos lleva a resumir la problemática del precedente jurisprudencial y su obligatoriedad en un constante sí, pero no.

Diversos tratadistas y personajes que han escrito acerca del precedente jurisprudencial y consecuentemente sobre su obligatoriedad han manifestado que no hacer uso de la jurisprudencia implica flagrantemente violar el principio de igualdad, pues de no aplicarse una resolución a casos de circunstancias similares a las planteadas de donde surge una jurisprudencia es tratar de manera desigual a los iguales, o igual a los desiguales, como sea que se quiera ver.

También han manifestado la violación al derecho fundamental de la seguridad jurídica, misma que debe prevalecer en todo estado democrático y en estricto apego a la

¹⁰ López Medina, Diego Eduardo. *Ob. cit.* p. 30.

Constitución, pues en ella se contienen las diversas garantías o derechos fundamentales mínimos que tanto las autoridades del Estado como particulares deben respetar para con sus conciudadanos.

Pareciera que mientras más pasa el tiempo y se sigue discutiendo sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia, más alejado está el momento en que se llegue a unificar un criterio y se decida por fin sobre si es obligatorio o no tomar en consideración los precedentes jurisprudenciales en la impartición de justicia.

Es propio de cualquier sistema jurídico el cambio constante en las acciones de la sociedad y del Estado mismo en cuanto a su actuar. Mas ello no implica no mantener una constante por parte de los operadores jurídicos para la resolución de conflictos y marcaje de las directrices adecuadas para contribuir al bienestar social y al tan aclamado estado de derecho, cuyo abanderamiento parece ser cada vez mas explotado en el ámbito político, sin tener verdaderamente consecuencias reales y favorables para la sociedad en general.

Pretender llegar a contar con un sistema jurídico de vanguardia incluyendo un sistema jurisprudencial verdaderamente aplicable a la par de un desmedido y envenenador instinto de poderío, hállese de gobernantes, políticos, instituciones, juristas o académicos, resulta verdaderamente una utopía, pues nadie convencerá a nadie de sus propios razonamientos y criterios, pero ello, antes de contribuir, nos lleva a una pugna sin resultado benéfico alguno, deberíamos recordar la frase citada por Voltaire que reza: *No comparto lo que dices, pero defenderé hasta la muerte tu derecho a decirlo.*

Es natural que como seres humanos pensemos cada quien de manera diferente, pero se puede llegar al consenso en busca de beneficios colectivos. Es obvio también que de acuerdo a la trayectoria tanto académica como profesional, quien se encuentre en la posición de impartidor de justicia, aplicará lo aprendido dependiendo del lugar en que lo haya precisamente aprendido, en ello intervienen los factores familiares, culturales, tradiciones, religión, estrato social, círculo de amistades, profesores, directivos y tantos otros personajes y situaciones participantes en la formación de todo ser humano.

No pensará igual ni tendrá las mismas bases jurídicas, hablando del tema en concreto, la persona proveniente de una institución educativa profesional estatal a una proveniente de una particular, o de otra basada en educación de corte internacional, u otra destinada a facilitar el conocimiento a gente que a la vez estudia y trabaja. Las facilidades, prerrogativas, prioridades, expectativas pueden llegar a ser totalmente diferentes, lo cual sin duda se refleja ya en el ámbito profesional.

Los razonamientos y opiniones anteriores nos llevan a establecer el punto de mayor interés en el presente análisis, siendo precisamente los derechos fundamentales y su protección y salvaguarda para los ciudadanos por parte del Estado, incluyendo en específico a la rama judicial en la impartición de justicia, y consecuentemente la obligatoriedad o falta de ésta del precedente jurisprudencial en los casos en que se vea involucrado alguno de los mencionados derechos fundamentales contenidos en la Constitución colombiana, no sin antes hacer un recuento desde el punto de vista filosófico de los derechos fundamentales o garantías individuales y una breve reseña de las garantías individuales en México a manera de referencia internacional.

3. FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O GARANTÍAS INDIVIDUALES

Sabemos que hablar de filosofía puede resultar toda una odisea y no a muchos agrada preguntar, buscar, pensar, reflexionar sobre los orígenes de algo, sobre todo del ser humano, sin embargo, es indispensable conocer por lo menos de manera breve, los orígenes para poder entender el contexto general y actual.

Aun y cuando cada uno de nosotros pueda tener un concepto diverso, desde el punto de vista filosófico del origen de los derechos fundamentales o garantías individuales y lo que de ellas deriva, interesante resulta conocer el criterio de algunos filósofos antiguos en relación con los aspectos involucrados en las garantías del ser humano.

Así, comenzaremos por analizar el aspecto de la persona humana. Debemos recordar que el término persona proviene de los griegos, los cuales denominaban así a las máscaras que los actores utilizaban para las representaciones.

Hay quien dice que la personalidad entonces es la serie de máscaras que los seres humanos vamos poniendo en el transcurso de la vida ante los demás, y así vamos actuando de modo diferente ante situaciones determinadas.

El maestro Ignacio Burgoa menciona que desde el punto de vista teleológico, el hombre es un ser que aspira como fin último a la felicidad, en la búsqueda de la misma, el hombre realiza un sin fin de actos con el propósito de conseguirla. De ahí que el vivir humano tiene como causa determinante el deseo y como fin la realización de lo deseado.

Que independientemente de las aspiraciones deontológicas (o deberes) del hombre, tema que le corresponde a la axiología, el hombre siempre tiende a la felicidad.

En alguna ocasión Ortega y Gaasset relataba que la vida es intimidad con nosotros mismos, lo cual se traduce en un hacer algo determinado, ya sea positivo o negativo, un determinar qué voy a hacer, convirtiéndose así en un hacer. Manifestaba también que la esencia del hacer, de todos los haceres humanos, no está en los instrumentos corporales ni psíquicos que intervienen en la acción, sino en la decisión del sujeto, en su determinación, en un puro querer previo al mismo mecanismo evolutivo.

Santo Tomás de Aquino, legó el pensamiento relativo a que la finalidad que toda persona debe perseguir estriba en la consecución del bien, el cual es consubstancial a su naturaleza de ser racional. En este sentido, Burgoa lo parafrasea diciendo que se puede afirmar que el objetivo vital del hombre estriba en desenvolverse a sí mismo, en realizar su propia esencia y, por ende, en actuar conforme a la razón; de ahí la máxima del ilustre Santo Tomás que dicta: *Obra de acuerdo con los dictados de su naturaleza racional.*

Cada ser humano se propone fines o ideales particulares, que determinan subjetivamente su conducta moral o ética y dirigen su actividad objetiva. Así pues, cada individuo tiene su propia jerarquización de los valores, habiendo algunos que tengan como valor principal la justicia, mientras que para otros lo sea la riqueza, en esta escala de valores el hombre se encuentra sujeto al análisis del sentido filosófico, lo que ha suscitado la concepción del hombre como personas.

El hombre es persona en cuanto que tiende a conseguir un valor, a objetivar los actos y sucesos concretos e individuales, de este modo, el concepto de personalidad resulta de la relación entre el hombre como ser real y biológico y su propia teleología axiológica, esto es, del vínculo finalista que el ser humano, como tal entable con el reino o esfera valorativa.

Recaséns Siches mencionaba que el hombre es algo real, participante de las leyes de la realidad; pero al mismo tiempo es distinto de todos los demás seres reales, pues tiene una conexión metafísica con el mundo de los valores, está en comunicación con su idealidad.

Para Kant el concepto de persona surge debido a una idea ética. Esto es, la persona se define no sólo atendiendo a la especial dimensión de su ser (la racionalidad, la individualidad, la identidad etc.) sino descubriendo en ella la proyección de otro mundo distinto al de la realidad subrayando que persona es aquel ente que tiene su fin propio que cumplir por propia determinación, aquel que tiene su fin en sí mismo y que cabalmente por eso, posee dignidad, a diferencia de todos los demás, de las cosas, que tiene su fin fuera de sí, que sirven como mero medio a fines ajenos y que por tanto, tienen precio. Dignidad es respeto por sí mismo, decoro o seriedad.

Por lo tanto el hombre es persona, en el sentido de que no sólo es materia, elemento individual de la naturaleza, cierto es que es un animal y un individuo, pero distinguiéndose de los demás debido a que hay en él una existencia más rica y elevada, superexiste igualmente en conocimientos y en amor.

Cada uno de nosotros podremos formar un concepto de persona, de su origen y finalidad del hombre, sin embargo, debemos analizar y cuestionar lo que vemos, escuchamos, sentimos, aprendemos con el fin de obtener lo adecuado para nuestro vivir, sin dañar con ello el vivir de otros, pues al fin y al cabo la convivencia es diaria y cada persona conoce algo que nosotros podemos ignorar.

Una de las condiciones indispensables, *sine qua non*, para que el individuo pueda realizar sus propios fines y alcanzar su felicidad, es precisamente la libertad.

La libertad en su concepción más amplia, que va mas allá de la potestad psicológica de elegir propósitos determinados y seleccionar los medios que cada individuo use para su ejecución, sino como una actuación externa sin limitaciones o restricciones que hagan imposible o impracticable los conductos necesarios para la actualización de la teleología humana.

En último término la libertad no es otra cosa que la facultad de elección frente a un número determinado de posibilidades. Esta libertad existe, subsiste y es concebida como un elemento o condición sin la cual no sería posible la actividad del hombre, tendiente a desenvolver su propia personalidad, como un factor inherente e inseparable de su naturaleza.

De lo anterior se desprende que entre los conceptos de hombre, persona, y persona y libertad, existe una estrecha relación, tal es así que no podemos entender ninguno de estos conceptos por separado, siendo así que el hombre es naturalmente libre para conseguir sus fines y ponerlos en práctica y que es la misma libertad la que lo distingue de otras criaturas y aún yendo más lejos, se encuentra dotado de una libertad social, más allá del libre albedrío que posee, pues dentro de su contexto social y que enmarca una serie de facultades o posibilidades de actuación especiales, que en su conjunto constituyen el medio general de realización de la teleología humana, contenidas a títulos de derechos públicos individuales, bajo el nombre de garantías individuales (en México), como lo son la de igualdad, propiedad particular. Art. 5, 7 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podemos distinguir entre libertad individual (de acción, de conciencia, de expresión):

Libertad social (la que reclaman los pueblos o los grupos sociales que se consideren oprimidos o explotados)

Libertad natural (capacidad de conocimiento y acción del ser humano en cuanto tal, según el puesto que ocupa en la naturaleza o frente a Dios o a los dioses)

El hombre es un ser esencialmente social, tal como lo dijera Aristóteles, un *zoon politikon*, pues es imposible imaginar su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes.

En opinión del maestro Ignacio Burgoa, para que la vida en común pueda ser posible y pueda desarrollarse en orden, es indispensable la existencia de una regulación que encause y dirija una vida en común, normen las relaciones humanas sociales, en otras palabras, que exista el derecho. La regulación jurídica por lo tanto resulta indispensable para la existencia, subsistencia y dinámica de la sociedad en todos los aspectos. Sin el derecho no podría ser.

El hombre y la sociedad. Cierta es la existencia del actual desenvolvimiento del hombre adecuándose a la sociedad en la que vive y se desarrolla. A veces dejando a un lado la voluntad de las personas que se dejan llevar por lo que mande la sociedad, aunque eso que mande pueda no ser lo que permita a cada uno vivir plenamente.

El hecho es que todos los individuos formamos parte de un conjunto al que se le ha llamado sociedad, aunque algunas veces, mas bien sea suciedad, en ese grupo de gentes no debemos olvidar que cada uno de nosotros nació con un libre albedrío y con una inteligencia que nos permite tomar decisiones por nosotros mismos, no debemos olvidar que nosotros mandamos sobre nosotros mismos, no debemos permitir que siempre lo que mande la sociedad lo tengamos que acatar al pie de la letra, debemos buscar convivir y desarrollarnos plenamente dentro de ese grupo con el que compartimos.

Derivado precisamente de la diversidad de pensamientos y formas de vida que se fueron llevando a cabo, surge así la necesidad de la existencia del Derecho, al respecto el maestro Burgoa menciona que, sin embargo, en la actualidad han surgido algunas corrientes, principalmente entre economistas, sociólogos y “politólogos” que consideran que el Derecho no sólo está en crisis, sino que es un obstáculo para los cambios sociales.

Tales corrientes y sus propugnadores parten del desconocimiento de lo que es el orden jurídico en sí mismo considerado, es decir, con independencia de su múltiple y variable contenido.

El Derecho en sí es una estructura normativa susceptible de acoger dentro de la substancialidad de sus normas, principios, reglas o tendencias de diferentes disciplinas tanto culturales como técnicas y científicas. Además, el Derecho, como orden normativo, debe reflejar en sus prescripciones fundamentales las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que se registren dentro de la vida dinámica de las sociedades humanas, con el objetivo de consolidar los resultados de dichas transformaciones y de regular imperativamente las relaciones comunitarias conforme a ellos.

Sin esta formación jurídica, ningún cambio que opere en los diversos ámbitos vitales de la sociedad podría tener vigencia, respetabilidad ni operatividad reales, ya que los postulados de dicho cambio no podrían imponerse válidamente para regir a la colectividad, toda vez que estarían apoyados exclusivamente en la fuerza.

No tienen, pues, justificación alguna para afirmaciones inconsultas contra el Derecho, puesto que éste no sólo no es ningún óbice para el progreso social, sino el conducto por el que necesariamente todas las transformaciones que experimente la sociedad deben canalizarse.

En resumen, el Derecho como orden normativo de carácter imperativo y coercitivo en sí mismo considerado, es decir, con abstracción de su variado y variable contenido, no es ni infraestructura ni superestructura de la sociedad, puesto que, en su dimensión formal, no está sujeto ni al tiempo ni al espacio.

Lo que cambia y debe cambiar constantemente en el Derecho es su contenido, que no debe expresar sino los cambios sociales. Las críticas contra el Derecho se han dirigido, y muchas veces con toda razón, contra el contenido de las normas jurídicas, sin que sea lógica ni realmente posible enfocarlas contra ellas, en cuanto tales, es decir, prescindiendo de su contenido.

Es más, todas las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales tienen la tendencia natural de plasmarse en un orden jurídico determinado, bien sustituyendo a uno anterior o modificando esencialmente el existente. No se requiere cavilar mucho ni

emprender enjundiosos ni complicados estudios para evidenciar los anteriores asertos, pues la historia de todos los países del mundo es el testigo fidedigno e inobjetable que los confirma.

La relación del individuo, sociedad y derecho con los derechos fundamentales o garantías individuales, es precisamente que dentro de los regímenes jurídicos, debe mantenerse sana esa triada y conforme a las necesidades de todos, ir creando un régimen jurídico adecuado.

Los sociólogos y políticos franceses del siglo XVIII, como Rousseau, Voltaire, Diderot, etc. Fueron autores de las doctrinas que preconizaban la igualdad humana, como respuesta a la minificación que el individuo vivía frente al Estado, surge la corriente jurídico-filosófico del jusnaturalismo, que exaltó a la persona humana por encima de cualquier orden, así en 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se construye una estructura normativa de las relaciones entre gobernantes y gobernados con un contenido individualista y liberal. Individualista porque considera al individuo como la base y el fin esencial de la organización estatal; y liberal en virtud de que el Estado y sus autoridades deberían de asumir una conducta de abstención en las relaciones sociales, dejando a los sujetos desarrollar libremente su actividad, la cual sólo se limitaba por el poder Público cuando el ejercicio de derechos causaban conflictos personales.

Como todas las posturas radicales, esta presentó una reacción ideológica tendiente a concebir la finalidad del Estado en un sentido opuesto. Pues la desigualdad seguía estando presente, pues el tratar igual a los desiguales fue el error más grave de esta corriente.

Como consecuencia de lo anterior, surge otra corriente opuesta, los colectivistas o totalitarismo. El individuo, según el colectivismo, no es ni la única ni la suprema entidad social. Sobre los intereses del hombre en particular existen intereses de grupo, que deben prevalecer sobre los primeros.

Descartado el liberal-individualismo clásico y el colectivismo, como ideologías político-jurídicas, surge la doctrina del Bien Común que vendría siendo una postura ecléctica (intermedia), al sostener que el bien común no consiste exclusivamente en la felicidad de

los individuos como miembros de la sociedad, ni sólo en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano, sino que una equilibrada armonía entre la *desiderata* (lo que se desea) del hombre como gobernando y las exigencias sociales o estatales.

El bien común se traduce a la justicia social, objeto de la Revolución Mexicana de 1910, justicia social no es sino la síntesis deontológica de todo orden jurídico y de la política gubernativa del Estado, etimológicamente, denota la justicia por la sociedad. Consiste en una síntesis armónica y de respetabilidad recíproca entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo.

4. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MÉXICO

4.1. DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE GARANTÍA INDIVIDUAL

En términos generales, la Real Academia de la Lengua Española define el término garantía como: Acción y efecto de afianzar lo estipulado. Fianza o prenda. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.

El diccionario de dicha academia cita que el término proviene del antiguo alto alemán (werento) y representa la acción de asegurar, afianzar, respaldar o apoyar.

Jurídicamente el término ha sido tomado del derecho privado, en donde la garantía es un contrato accesorio que tiene como finalidad lograr el cumplimiento efectivo de las obligaciones estipuladas en un acto principal.

La noción de garantía se ha traspasado al derecho público expresando dicho concepto diversos tipos de seguridad o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

En la obra Vocabulario jurídico de Couture, se define garantía como tutela, amparo, protección jurídica. Negocio de cautela tendiente a prevenir o a reparar el daño resultante

del incumplimiento de una obligación o de la ocurrencia de un hecho específicamente previsto.

José Luís Soberanes expresaba que en relación a las garantías individuales, al entenderlas como garantías constitucionales, que en un sentido técnico-jurídico se entiende por garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de reestablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.

Para Raúl Chávez Castillo garantía individual la define como un derecho subjetivo público consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los gobernados, proveniente de la relación entre dos partes, el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, naciendo la facultad para el primero de exigir del segundo el respeto a los derechos fundamentales del hombre, tales como la vida, la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a las garantías individuales, solamente refiere en su Manual del Juicio de Amparo que los derechos del gobernado que debe respetar toda autoridad constituyen las garantías individuales.”

El maestro Jorge Reyes en cuanto a las garantías individuales, refiere que cuando se habla de garantías constitucionales nos referimos al marco de libertad, seguridad y protección que se conforma por el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, ya sea que a ésta se le vea aisladamente o que se le vea como integrante de algún sector o grupo necesitado de asistencia o tutela por el Poder Público.

Si bien este no es un concepto propiamente de garantía individual, se observa cómo el autor hace referencia de una forma global a los derechos que protegen las garantías individuales al mencionar el marco de libertad, seguridad y protección respecto del reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona. Lo anterior, sin que pueda prestarse a confusión entre lo que se conoce de forma generalizada como derechos fundamentales, es decir, que un sin fin de personas al escuchar derechos fundamentales lo toman como lo que son los derechos humanos, lo cual no es semejante o no es lo mismo, pues los derechos humanos sólo existen para las personas físicas, mientras que

la garantías individuales son tanto para personas físicas como para personas morales (personas naturales y personas jurídicas en Colombia).

La relación entre garantías individuales y derechos fundamentales proviene, como dice el maestro Rojas Caballero, sin duda de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, al establecer en su artículo 16 que toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene constitución.

La Constitución mexicana contempla en su primer apartado a las Garantías Individuales, y se dice que como medios de protección de las mismas, encontramos al juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad e incluso el juicio político y la responsabilidad oficial.

Existía un concepto de garantía individual que señalaba lo siguiente: Es la relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado como sujeto activo y los gobernantes (autoridades) como sujetos pasivos, dando origen a un derecho subjetivo público cuyo titular es el sujeto activo y un deber jurídico correlativo a cargo del sujeto pasivo, consistente en respetar aquél por mandato de la ley suprema, y en caso de violación, el medio procesal idóneo para reivindicar la garantía violada es el juicio de amparo.

Dicho concepto fue superado por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues consideraron que no únicamente los gobernados podían reclamar el respeto a las garantías individuales, sino que también los entes del poder público podrían acudir a medio legales y constitucionales para proteger ciertos derechos. Así, encontramos que también por medio de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad pueden reclamarse por los entes de gobierno garantías determinadas.

En resumen, se puede expresar de forma general, que la autoridad tiene la obligación de respetar los derechos consagrados por nuestra Constitución, independientemente del lugar en que se encuentren contenidos, ya que se tiene un conocimiento generalizado que solamente los primeros 29 artículos de nuestra Ley Suprema es en donde se contienen las garantías individuales, siendo lo anterior erróneo, pues en diversos numerales de

dicha ley encontramos diversas garantías para los gobernados, mismas que toda autoridad que exista en nuestro territorio nacional debe respetar, ya que así lo ordena nuestra citada Carta Magna en su artículo primero en vigor, que en lo conducente señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Las garantías individuales protegen también a los extranjeros, tal como lo ordena el artículo 1º de la Carta Magna, al decretar que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, comprende dicho artículo con el adjetivo indicado, a los extranjeros que se encuentren en territorio nacional. Sin embargo, los extranjeros por mandato constitucional están excluidos de intervenir en materia política, ya que si lo hacen estarían infringiendo lo ordenado por la Constitución (artículo 8 y 33).

4.2. ELEMENTOS

De manera general, los elementos de las garantías individuales son: el sujeto activo, o gobernado; y el sujeto pasivo constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Comentamos anteriormente respecto a las garantías individuales que en un principio se entendían exclusivamente para las personas físicas, sin embargo, la dinámica social amplió aún más el radio de disfrute o de titularidad.

Esta ampliación se registró primordialmente a partir de la Constitución de 1917, pues en el ámbito económico y social aparecen sujetos o entidades distintas de las personas morales de derecho privado.

En la esfera de las relaciones de trabajo se reconoce la existencia de los organismos o asociaciones laborales o patronales que se convierten en centros de imputación de normas jurídicas.

En materia agraria surgen también, como entidades propias, *sui generis*, las comunidades ejidales a las que generalmente se estiman como centros de referencia de los ordenamientos de derecho.

Aun más, dentro del mismo Derecho Administrativo y merced a la política económica del Estado, han ido surgiendo, con personalidad propia, empresas de participación estatal y organismos descentralizados, por tanto, los sujetos, como centros de imputación de las normas jurídicas, bajo la vigencia de la Constitución de 1917 y hasta la actualidad son: los individuos o las personas físicas; las personas morales de derecho privado; las personas morales de derecho social; tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias; las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

4.3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Como parte fundamental y esencial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las garantías individuales, gozan del principio de supremacía constitucional, pues al ser parte rectora de dicho ordenamiento, nada ni nadie puede estar por encima de ellas.

Así, el artículo 133 constitucional proporciona dicha supremacía. Recordemos el contenido de dicho numeral para entender lo expuesto: Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

El contenido del artículo representa como ya lo habíamos señalado, la garantía pero también la obligación al establecer ciertos requisitos, como en el caso de los tratados, a fin de gozar de dicha supremacía. También impone la obligación a las autoridades encargadas de la impartición de justicia de acatar en todo momento lo señalado por nuestro Código supremo.

El otro de los principios constitucionales rectores de las garantías individuales es el contenido en el artículo 135, a dicho principio se le conoce como principio de rigidez constitucional, debido a la obligatoriedad del procedimiento para poder modificarse o reformarse la Constitución.

El contenido vigente de dicho precepto es el siguiente: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Estados.

Nuevamente se presenta la posibilidad y la obligación, pues deben cumplirse determinados requisitos, aunque en algunas ocasiones dichos requisitos estén plagados de intereses políticos y poco benéficos para la sociedad.

Como ejemplos de lo anterior y de las más destacadas, por mencionarlo así, son la relativa a la reglamentación del derecho a la información, la reforma electoral, entre otras.

4.4. ORIGEN FORMAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Por origen formal de las garantías individuales debe entenderse, en atención a lo manifestado por el maestro Burgoa, aquella manera o forma como el Estado o sociedad política organizada incorporó en el orden jurídico constitucional los derechos públicos subjetivos cuyo contenido lo constituyen las prerrogativas fundamentales del gobernado, o sea, el acto por virtud del cual dichos derechos se establecieron en la constitución.

Tratando de interpretar las diversas teorías encaminadas a establecer cuál es el origen formal, o de dónde proviene, digamos que la formalidad de incluir las garantías individuales en la Constitución se deriva precisamente de la relación entre los gobernantes y los gobernados, donde el propio gobernante reconoce que los individuos de una nación (en este caso México) deben gozar de ciertos derechos y el Estado debe cuidar que no sean violentados.

La formalidad de las garantías individuales es precisamente su inclusión en la norma suprema, y dotada de los principios ya mencionados, atendiendo además al señalamiento de que el poder proviene y pertenece al propio pueblo.

4.5. CLASIFICACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

De forma general, y al hablar de garantías, como ya observamos, algunos doctrinistas tratan a dichas garantías de forma sinónima como garantías constitucionales o garantías

individuales, comparándolas también con los derechos fundamentales del hombre (derechos humanos), lo cual puede llegar a causar un cierto conflicto, pues si bien es cierto, las garantías individuales se encuentran en la Constitución y podría llamárseles constitucionales, no resultan ser lo mismo que los derechos fundamentales del hombre, dado que estos últimos son exclusivamente para las personas físicas, mientras que las garantías individuales son derechos tanto para personas físicas como para personas morales, inclusive derechos para el Estado en determinados supuestos; por lo que sin dejar de observar tal circunstancia, se ha manifestado que las garantías de forma global se dividen en individuales y sociales.

Las garantías individuales se dividen en cuatro grupos a saber, garantías de igualdad, garantías de libertad, garantías de seguridad jurídica y garantías de propiedad.

Una vez analizado de manera general lo relativo a la Constitución y la jurisprudencia, su obligatoriedad tanto en Colombia como en México, y haber hecho una breve inducción sobre el fundamento filosófico de los derechos fundamentales o garantías individuales y el referente mexicano de manera particular, damos paso para finalizar con el aspecto medular del presente, siendo las reflexiones sobre la protección de los derechos fundamentales por medio de la jurisprudencia.

5. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN POR MEDIO DE LA JURISPRUDENCIA

Al igual que los Derechos Humanos han pasado por duras batallas para su reconocimiento e inclusión en diversos instrumentos a nivel internacional e internos de las naciones, los derechos fundamentales, garantías individuales, o sea cual fuera la denominación otorgada, igualmente han transitado a lo largo de la historia por diversos traspés para llegar a incluirse en las diversas cartas políticas de los países, buscando siempre con su reconocimiento y positivización, un bienestar y estado de derecho para la sociedad.

Es un tema ya superado el saber las diferencias entre los derechos humanos y los derechos fundamentales, como quedó manifestado anteriormente, por lo tanto no haremos discusión alguna al respecto, sin embargo, debemos reconocer que algunos de los primeros están contenidos en los segundos y como tales debemos buscar su defensa

y protección haciendo uso de los medios establecidos, y si no fueren suficientes, buscar la implementación de los que lleguen a satisfacer dichas necesidades.

Aquí observamos la indiscutible presencia del precedente jurisprudencial para el debido respeto de los derechos fundamentales. Si las leyes han sido rebasadas por el devenir y avance de la sociedad y los medios que la conforman, debemos reconocer y aceptar que las interpretaciones realizadas en los diversos dilemas jurídicos resultan una luz clara para el esclarecimiento, conforme a derecho, de las acciones ejercitadas por los particulares e inclusive el Estado en los casos así permitido por la propia normatividad.

Recordemos que las constituciones de los países nos presentan el marco generalizado de los parámetros señalados por el Constituyente en su tiempo y atendiendo a las circunstancias vividas en su momento, sin embargo, la mayoría de ellas han sido *visionarias*, por llamarlas de alguna forma, pues lo plasmado en ellas ha permanecido por mucho tiempo, como es el caso de los derechos fundamentales.

Asimismo se han incluido los diversos mecanismos de defensa constitucionales para garantizar esos derechos fundamentales, en Colombia encontramos las instituciones jurídicas de la Tutela, el Habeas Corpus para los casos de la libertad específicamente y la Casación. En México se cuenta con los mecanismos ya manifestados, pero el de mayor recurrencia es el juicio de amparo por medio del cual se busca la protección de las garantías individuales, sin hacer distinción si son las de seguridad jurídica, propiedad, libertad, etc.

Como fue citado casi al inicio del presente, la Ley de Amparo establece de manera categórica la forma de realización de la jurisprudencia, así como su obligatoriedad y parámetros para su modificación o su no observancia. Aun así, existen graves problemas en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia pues no todo el mundo conoce a la brevedad dichos criterios, además de que las legislaciones no las observan para cuando pretenden realizar alguna reforma legal, quedando así en un limbo jurídico la seguridad jurídica, la positivización de las interpretaciones judiciales y consecuentemente un desconocimiento de si lo aplicable es la norma o la jurisprudencia ya emitida.

Otra problemática en México derivado de la jurisprudencia es el proveniente de la forma de gobierno y división territorial del país, pues al ser un estado federado, cada una de las entidades federativas dicta por medio de sus cámaras de diputados, sus propias normas, y en su mayoría sus tribunales superiores de justicia emiten jurisprudencia, por lo tanto se llegan a presentar dilemas en cuanto a contradicciones de interpretaciones entre los estados y la Corte federal.

No obstante lo anterior, la cultura jurídica y la obligatoriedad de la jurisprudencia ha hecho que cada día sea más el interés tanto de juzgadores, juristas, académicos y estudiosos del Derecho, estar al pendiente de las resoluciones jurisprudenciales, las interpretaciones y su legitimación al igual que la posible inclusión o reforma de la norma para adecuarse a la realidad jurídica. Una clara manifestación de lo expresado lo encontramos en las resoluciones judiciales, las cuales en su gran mayoría se fundamentan y soportan en criterios jurisprudenciales.

Sin duda alguna la creación de las Cortes Constitucionales¹¹ en los países que cuentan con ellas, así como las Supremas Cortes de Justicia de las naciones, tienen su razón de ser, es decir, como máximos tribunales en lo que a Derecho Constitucional concierne. Por lo tanto, las resoluciones, criterios, interpretaciones y análisis de las normas que hasta ellos legan, deben ser respetadas y acatadas de manera obligatoria, sería lo más lógico de acuerdo a la jerarquía y funciones que se les otorga.

Como los derechos fundamentales los encontramos plasmados en la propia Constitución, es pues labor de dichas cortes y tribunales máximos buscar las formas adecuadas para su protección, y si por medio de alguna interpretación jurisprudencia se llegase a encontrar una indebida aplicación o salvaguarda de cualquier derecho fundamental, lo menos que se podría hacer es que todo juzgador y operario del Derecho tome en

¹¹ En México no se cuenta con una Corte Constitucional hasta el momento. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pretendido realizar las labores y ejercer las atribuciones de una corte de dicha naturaleza, lo cual no nos parece adecuado pues los interés pueden llegar a interponerse en las decisiones jurídicas que requieren una independencia, imparcialidad y objetividad indispensables. El ejemplo más claro es un juicio mas o menos reciente en el cual estaba por definirse una decisión donde estaba involucrado el Poder Judicial de la Federación, del cual su máximo órgano es precisamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y un particular, dicho juicio fue resuelto por la propia Corte y resulta obvio que la decisión fue favorable para el Poder al que pertenece, lo cual quizá no hubiera sucedido si se hubiera juzgado por una Corte Constitucional.

consideración dichos razonamientos, y si fuera quizá una errada interpretación, buscar inmediatamente, por los conductos jurídicos idóneos, la reivindicación o reestudio de los criterios a fin de contar con una correcta interpretación para el respeto de dichos derechos fundamentales.

En este estadio es donde intervienen todos los juzgadores, todos los colegios o agrupaciones de bogados, todas las corporaciones académicas, aquellas instituciones como la Academia Colombiana de Jurisprudencia (en el caso colombiano), etc. pues a ellos es a los que directamente les corresponde hacer uso de dichas interpretaciones.

Si pensáramos que está bien que cada juzgador decida de acuerdo a *su leal saber y entender*, entonces resultaría innecesaria toda interpretación y creación de jurisprudencias, pues como cada uno decidirá atendiendo a sus razonamientos, (así como lo puede hacer para no aplicar una jurisprudencia) a sus criterios, a su *forma de ver* la norma, llegaríamos al ridículo de tener instituciones que al final de cuentas, no tienen fuerza alguna dentro del campo jurídico.

Sería un completo desorden pues en una parte se decidiría de una forma, en otra de manera distinta y así sucesivamente en todos los tribunales del país, eso no es otra cosa que una inseguridad jurídica, una clara violación a los derechos fundamentales, una falta de respeto total por los ciudadanos. Y por eso mismo están las altas cortes, para no contribuir al desorden, por el contrario, para tratar de contribuir al orden jurídico, social, económico, político, etc.

No dejamos de observar los cambios constantes en el sistema jurídico, y las diversas modalidades de relaciones presentadas entre los miembros de la sociedad, y con ello las diversas interpretaciones derivadas de las propias normas aplicables, lo cual independientemente de quién las realice y las ejecute debe tomarse en cuenta la protección primordial de los derechos fundamentales.

Así como las labores de un investigador deben ser documentarse, conocer, analizar y contribuir con sus propios pensamientos, deducciones, etc. por medio de los resultados de sus investigaciones, y no sólo dedicarse a copiar y pegar lo manifestado por otros autores, así los avances jurisprudenciales deben buscar desentrañar de las novedosas

problemáticas que se les presentan, los mejores caminos para seguir manteniendo el espíritu de las normas y sobre todo de los derechos fundamentales instituidos en la Constitución.

Es triste observar la forma en que muchos países latinoamericanos adoptamos casi como verdades absolutas figuras y procedimientos de países muy alejados a nuestra realidad, nos dejamos llevar por culturas nada propias y a la postre observamos los desfavorables resultados obtenidos por implementar en las normatividades internas figuras jurídicas “de avanzada” pero sin un análisis y diagnóstico previo para verificar si en verdad podrán brindar beneficios a nuestras sociedades.

Los derechos fundamentales (garantías individuales en México) han sido, son y serán siempre una base primordial y rectora dentro de la propia Constitución y consecuentemente en las reglamentaciones creadas para tales fines. La Ley de Amparo en el caso de México (reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales), la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución de Colombia, por mencionar solamente algún ejemplo.

Los individuos de una sociedad entregan a sus representantes precisamente ese poder de toma de decisiones en los aspectos que les competen (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), y esperan de ellos buenos resultados, labores eficaces, conciencia para lograr siempre un mejor estado social y de derecho, lo menos que se puede hacer es salvaguardar esos derechos fundamentales, buscar la existencia de una congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, si las interpretaciones realizadas por los máximos tribunales convertidos en jurisprudencia buscan eso que los ciudadanos requieren y los demás juzgadores no acatan o no toman en consideración dichas interpretaciones, entonces no se está cumpliendo al ciudadano, no se está ejerciendo una labor eficaz, estamos dejando de lado a la sociedad y a los propios operadores judiciales por ser también miembros de la sociedad.

Desde el mismo preámbulo de la Constitución colombiana encontramos la presencia de derechos fundamentales en aquella parte donde cita: “...y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz...”

Fue para el Constituyente en su momento piedra angular de la promulgación de dicha norma de normas la inclusión de los derechos fundamentales, y fue reiterado en el artículo primero al citar: "...fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Lo siguió manifestando en su artículo segundo y en el artículo 4 estableció la máxima de que la Constitución es la norma de normas, y que en el caso de incompatibilidad suscitada entre ella y alguna ley o norma jurídica prevalecería la aplicación de las disposiciones constitucionales.

Por lo tanto, si la Corte Constitucional es la máxima institución en cuidar y mantener la supremacía de la Carta Política, sus interpretaciones entonces deben seguir el aseguramiento de los derechos fundamentales, así los criterios jurisprudenciales emitidos en razón de su encargo y naturaleza jurídica, en acatamiento a la supremacía de la Constitución y en contribución al respeto de los numerales que reiteran la importancia de los derechos mencionados, es lógica su obligatoriedad.

Recordemos el texto del artículo 241 de la Constitución de Colombia que señala: "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo."

Posteriormente se hace mención de las funciones que cumple, de los cuales el numeral 9 hace referencia a las revisiones en materia de tutela por protección a los derechos fundamentales, precisamente como última y máxima institución protectora de la supremacía de la Carta Magna.

Siendo así –como se ha mencionado en reiteradas ocasiones- el máximo tribunal facultado para la salvaguarda de la Constitución, y dado que en ella se contienen los derechos fundamentales, no es nada descabellado ni absurdo que sus interpretaciones y criterios contenidos en las resoluciones emitidas, lleguen a ser fundamento obligatorio para los demás órganos jurisdiccionales, quizá con un orden y sistematización en la producción de jurisprudencias como en el caso mexicano.

Contar con un adecuado sistema de creación, difusión y aplicación del precedente jurisprudencial contribuiría a mantener la seguridad jurídica, no sólo para la sociedad, sino inclusive para los propios tribunales. Aportaría para el cumplimiento, aplicación y respeto del derecho fundamental de igualdad. Serviría inclusive para tomar criterios definidos y “limar asperezas” entre los propios entes gubernamentales y ponerse de acuerdo, no con el afán de ver quién es más que otro, sino con el propósito incluyente de contar con un desarrollo jurídico consensado y benéfico para todos.

CONCLUSIONES

1. Las constituciones, en cualquier país, son sin duda el documento de mayor jerarquía jurídica en los territorios donde rigen, por lo tanto, es en ellas mismas donde es pertinente hacer la mención de las fuentes del Derecho por utilizar en todas las relaciones jurídicas. Tanto en el caso colombiano como el mexicano, así sucede, sus constituciones representan la norma de normas y en ellos encontramos en el primero a la jurisprudencia como fuente meramente auxiliar, mientras en el segundo sí resulta obligatoria la observancia de la jurisprudencia.

2. Hablar de la obligatoriedad del precedente jurisprudencial o jurisprudencia en Colombia, debido a que la máxima norma del país la considera como criterio auxiliar, ha pasado por varias etapas tratando de conformar una verdadera aceptación sobre la obligatoriedad y vinculación de sus interpretaciones, sin embargo, la pugna por determinar su obligatoriedad aún no termina, contribuyendo con tal indeterminación a la problemática de la violación de derechos fundamentales (como la igualdad, la seguridad jurídica) para quienes participan directamente en los procesos jurídicos, como para quienes al final de cuentas afectan o benefician los resultados, es decir, a la sociedad en general.

3. Dado que los conceptos de hombre, persona, y persona y libertad, tienen entre ellos una estrecha relación, encontramos en ellos el fundamento filosófico de la existencia de los derechos fundamentales y garantías individuales, así como de los propios derechos humanos. Por medio de tales prerrogativas, el hombre en cada una de sus sociedades ha llegado a lograr su reconocimiento y respeto por las entidades del Estado y obviamente su positivización dentro de los textos constitucionales.

4. Las garantías individuales en México han tenido ya una larga vida si nos remontamos a la Constitución de 1917, e inclusive a la de 1857. Su ubicación en la propia Carta Magna al igual que los medios de protección como el juicio de amparo, han permitido a los mexicanos obligar al Estado a su respeto y, cada día más, fomentar el conocimiento, difusión y ampliación más allá de la persona física, sino también a las personas morales, así como al propio Estado. Al estar contenidas en la propia Constitución, gozan de los principios de supremacía y de rigidez constitucional, lo cual hace muy difícil su modificación. Estas garantías individuales están divididas en cuatro grupos a saber, garantías de igualdad, garantías de libertad, garantías de seguridad jurídica y garantías de propiedad.

5. Los derechos fundamentales, o garantías individuales, al encontrarse contenidos en la norma de normas, deben contar con el apoyo de medios de protección para garantizar su respeto, independientemente de los ya conocidos como la tutela, *habeas corpus*, casación en Colombia, el juicio de amparo en México, etc. debemos fomentar que los precedentes jurisprudenciales o jurisprudencias al ser interpretaciones de los máximos tribunales de los países tengan fuerza vinculante y obligatoriedad. Contribuir a que se realice un consenso entre las fuerzas responsables de la impartición de justicia en Colombia e inclusive de las esferas políticas para llegar a determinar de una vez por todas la posibilidad de obligatoriedad, y avanzar en pro de la sociedad en lo que a Derecho Constitucional se refiere. Seguir manteniendo la indecisión o la voluntad independiente de acatar o no los criterios jurisprudenciales, lo único a lo que nos llevará será a seguir teniendo un desorden y violación de derechos fundamentales. Ojalá que la Rama Legislativa en las reformas legales que realice busque a quienes directamente viven lo preceptuado en las normas, ello en un ejercicio de humildad intelectual, contribuirá para tener mejores normas y evitar en lo subsecuente interpretaciones que al final de cuentas quedarán a la libre voluntad su aplicación por parte de los juzgadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano García, Carlos. *El juicio de amparo*. 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000. 1067 pp.
- Becerril González, José Antonio. *La orden de aprehensión*. México, Ed. Porrúa, 2006. 139 pp.
- Burgoa O., Ignacio. *El juicio de amparo*. 38ª ed. México, Ed. Porrúa, 2001. 1100 pp.
- Burgoa, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003. 488 pp.
- Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. 33ª ed., México, Ed. Porrúa, 2201. 815 pp.
- Carbonell, Miguel. coord., *Diccionario de Derecho Constitucional*. Ciudad de México: Editorial Porrúa – UNAM, 2005.
- Chávez Castillo, Raúl. *Juicio de amparo*. Vol. 7, México, Ed. Harla, 1997. 112 pp. (Diccionario jurídico Harla).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- El precedente en el Derecho Colombiano, en <http://www.arkhaios.com/?p=255> consultado el 6 de abril de 2009 a las 12:00 horas.
- Gómez, Alberto de Antonio. *Pedagogía constitucional*. Santafé de Bogotá. Ediciones Foro Cívico. [s.f.] 185 pp.
- Real Academia de la Lengua Española, en <http://buscon.rae.es/drael/> consultado el 7 de abril de 2009. 10:00 horas.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. *Diccionario jurídico mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1997.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Carbonell, Miguel (Coordinador). *Diccionario de derecho constitucional*. 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 2005. 756 pp.
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. México, Editorial Nacional, 1981.
- Ley de amparo*.
- LIX Legislatura del Estado de Guanajuato. Instituto de Investigaciones Legislativas. *Ciclo de conferencias, los retos del constitucionalismo en el siglo XXI. (Memoria)*. 1ª ed., 2ª reimp. Guanajuato, Gto., H. Congreso del Estado de Guanajuato. 2004 (reimp. 2006) 158 pp.
- López Medina, Diego Eduardo. *El derecho de los jueces*. 1ª ed. 1ª reimp. Bogotá D.C. Legis Editores S.A. 2000 (reimp. 2001) 220 pp.

- Ovalle Fabela, José. *Garantías constitucionales del proceso (Artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*. México, Ed. McGraw-Hill, 1996. 327 pp. (Serie jurídica).
- Pina, Rafael De y Rafael De Pina Vara. *Diccionario de derecho*. 30ª. ed. México, Ed. Porrúa, 2001. 525 pp.
- Polo Bernal, Efraín. *Breviario de garantías constitucionales*. México, Ed. Porrúa, 1993. 327 pp.
- Rama Judicial de Colombia. Jurisprudencias varias, en http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/jsp/frames/index.jsp?idsitio=6&ruta=../jurisprudencia/consulta.jsp
- Rodríguez R., Libardo. *Estructura del poder público en Colombia*. 10ª ed. Bogotá, Ed. Temis S.A. 2008. 254 pp.
- Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México*. 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2004. 715 pp.
- Rolla, Giancarlo. *Garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional*. México, Ed. Porrúa, 2006. 158 pp.
- Sáchica. Luís Carlos. *Derecho constitucional general*. 3ª ed. Santafé de Bogotá, Ed. Temis S.A. 1997. 205 pp.
- Senado de la República. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia. Ed. Imprenta Nacional de Colombia. 2008. 219 pp.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La jurisprudencia. Su integración*. México. 2004.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del juicio de amparo*. 2ª ed., 3ª reimp., México D.F., Ed. Themis S.A. de C.V., 1988 (reimp. 1996). 593 pp.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/> artículos varios, consultado el 15 de abril de 2009 a las 10:00 horas.
- Tutela por desconocimiento de precedente judicial, en <http://www.arkhaios.com/?p=271> consultado el 6 de abril de 2009 a las 10:00 horas.
- Younes Moreno, Diego. *Derecho constitucional colombiano*. 3ª ed. 1ª reimp. Santafé de Bogotá, Legis Editores S.A. 1997 (reimp. 1998) 477 pp.

**Análisis introspectivo del acceso a la información pública gubernamental
Estudio de caso: Poder Legislativo del Estado de Jalisco**

Por: Mtra. Bárbara Leonor Cabrera Pantoja¹

RESUMEN

El acceso a la información pública gubernamental, constituye uno de los pilares fundamentales en el Estado Democrático de Derecho moderno; garantizado como un derecho fundamental desde el artículo 6º de la Constitución Federal y aterrizado en las propias Constituciones Estatales, así como en las leyes de Transparencia y Acceso a la Información y sus reglamentos; se estatuye de manera puntual quienes son sujetos obligados a esta Ley. En esta tesitura es que en éste trabajo de investigación se analiza de manera precisa el caso concreto del acceso a la información en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Durante el desarrollo del presente trabajo, se proporcionan datos interesantes como la expedición de las 2 leyes que se han aprobado en la materia; las acciones en materia de transparencia que se han llevado a cabo, los mecanismos existentes para proporcionar la información, así como un histórico del número de solicitudes que se han recibido y dado trámite de 2002 a lo que va del año 2010; para finalizar con una prospectiva para la consolidación y funcionamiento de este Derecho fundamental en el Poder Legislativo de Jalisco.

ABSTRAC

Access to Public Government Information, is one of the cornerstones in the modern democratic state of law, guaranteed as a fundamental right since Article 6 of the Federal Constitution and landed in their own State Constitutions and the laws of Transparency and Access to Information and regulations; is timely statues who are obligated to this Act at this juncture is that this research work is to accurately analyze the specific case of access to information in the legislative branch of State of Jalisco.

¹ Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Enrique Díaz de León. Obtuvo el grado con la tesis "Instrumentación de Medios de Evaluación del Desempeño del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos". Candidata al Sistema Estatal de Investigadores. Sus líneas de investigación son Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa, Derecho de acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales. Es abogada investigadora adscrita al Instituto de Investigación y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco. Calle Santa Elena # 2275, Colonia Santa Mónica, CP. 44220, Guadalajara, Jalisco; E-mail personal: barbara.cabrera@gmail.com , E-mail institucional barbara.cabrera@congresoal.gob.mx

During the course of this work, we provide interesting data as the issuance of the 2 laws that have been approved in the matter, the actions in terms of transparency that have been carried out, existing mechanisms to provide information and a historical number of applications have been received and processed since 2002 and so far this year 2010, ending with a foresight for the establishment and operation of this fundamental law in the Legislature of Jalisco

SUMARIO. *I. Primera Ley de Transparencia en el País y legislación vigente. II. Acciones en materia de transparencia. III. Mecanismos existentes para el ejercicio del derecho de acceso a la información. IV. Solicitudes de acceso a la información 2002 – 2010. V. Prospectiva para la consolidación y funcionamiento de este Derecho.*

Análisis

I. Primera Ley de Transparencia en el País y legislación vigente

Como órgano de representación del pueblo, el Congreso está situado en el escalón más alto de la organización estatal con respecto de las funciones que le han sido encomendadas y de las consecuencias que surgen de sus decisiones; ya que éstas se convierten en leyes y vinculan a todos los órganos del Estado y a los ciudadanos. Por ello, es menester reconocer el impulso que el Poder Legislativo del Estado ha dado al tema del acceso a la información y cómo se ha manifestado éste en las diferentes dependencias del Gobierno. Gracias a lo cual, podemos observar que se está gestando un cambio cultural en torno al acceso a la información pública.¹

En este entendido, es que el compromiso con la transparencia inició en el Estado de Jalisco, al ser ésta la primera entidad federativa que expidió una Ley en esta materia², inclusive antes de la Ley Federal³. Fue el 20 de diciembre de 2001, cuando el Congreso del Estado de Jalisco, aprobó, mediante Decreto 19446, la Ley de Transparencia que plasmó las demandas ciudadanas para que el Gobierno dijera que es lo que hace, como lo hace y para que lo hace.

Dicho Decreto fue promulgado y sancionado por el entonces Gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña el 8 de enero de 2002, siendo publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 22 de enero del mismo año y entró en vigor el 21 de mayo de 2002.

Es importante abordar de manera general éste primer esfuerzo, que aún con sus limitaciones, dio muestra a todo el país de que había que legislar en esta materia tan importante, ya que la ciudadanía está cada vez más interesada en los asuntos públicos.

Dicha legislación estaba estructurada en 5 Capítulos, 26 artículos permanentes y tres artículos transitorios.

No obstante, como un primer acercamiento a legislar en transparencia y acceso a la información, dicha Ley albergó varias carencias, la primera de ellas la constituye los sujetos obligados enumerados, ya que sólo iba dirigida a los Poderes del Estado, Ayuntamientos, Organismos Autónomos y sus respectivas entidades y dependencias, dejando fuera, por ejemplo a los partidos políticos que hoy en día sí son sujetos obligados y en general, hoy por

hoy se ha logrado que lo sean aquellas todas aquellas organizaciones que reciban financiamiento público.

Otro punto débil, es que por su sencillez legislativa no se contaba con un organismo garante que vigilara el cumplimiento al derecho de acceso a la información, sino que el recurso de revisión se interponía ante el superior jerárquico, es decir, se era juez y parte; no existían tampoco unidades de transparencia; ni que decir de la carencia de recursos legales suficientes para que las autoridades tomaran en serio éste derecho fundamental.

En este orden de ideas y como toda ley perfectible, dicha Ley fue abrogada por la *nueva Ley de Transparencia e Información Pública*, contenida en el Decreto 20867 publicado el 6 de enero de 2005, en la Sección III del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, misma que está estructurada en 13 Capítulos, 11 artículos permanentes y 8 artículos transitorios; la cual ya enlista de manera exhaustiva los sujetos obligados a esta ley, así como los tipos de información con sus respectivos supuestos, a saber: fundamental, reservada, confidencial y de libre acceso; se creó además el organismo rector de esta materia en el Estado que es el Instituto de Transparencia e Información Pública; la promoción a la cultura de la transparencia; el procedimiento de acceso a la información; la creación de las unidades de transparencia y de los comités de clasificación de la información pública en cada uno de los sujetos obligados; la revisión oficiosa, el recurso de revisión, las sanciones y la interpretación de la ley; que en conjunto fue considerada, en su momento, como una legislación de avanzada.

Y es que es de especial relevancia destacar que ésta “nueva” Ley de Transparencia, ha tenido varios intentos de reforma integral⁴, ya que debió ser adaptada a las reformas al artículo sexto constitucional⁵, el cual establece las bases mínimas para que todas las entidades federativas tengan parámetros similares en esta materia, no obstante en el Congreso del Estado ha faltado voluntad política para legislar al respecto y con ello estar acorde a los nuevos requerimientos constitucionales. Pero este tema es materia de otra investigación. Ahora es importante centrarnos en el análisis introspectivo del acceso a la información en el Poder Legislativo de Jalisco, y ya que se ha planteado el panorama general de la legislación multicitada, se continúa analizando las acciones que el Poder Legislativo de Jalisco llevó a cabo para dar cumplimiento a dicha ley.

II. Acciones en materia de transparencia

a) Aprobación de la Ley y del reglamento interno

El 16 de diciembre de 2004, luego de la realización de foros de consulta ciudadana y de un exhaustivo estudio en Comisiones, el Pleno del Congreso aprobó la nueva Ley de Transparencia e Información Pública, que es la que actualmente está en vigor a la par que modificó diversos artículos a la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos, los artículos 112 y 113 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el artículo 146 del Código Penal del Estado, así como la Constitución Política del Estado, todos ordenamientos del Estado de Jalisco; lo anterior para armonizar el orden normativo estatal a los nuevas demandas sociales.

La nueva Ley entró en vigor el 23 de septiembre de este año, es decir 2005; por lo que el Poder Legislativo, como sujeto obligado ha elaborado las directrices mínimas necesarias para cumplir a cabalidad con las disposiciones de la Ley de Transparencia.

En cuanto al Reglamento del Congreso como sujeto obligado a dicha ley, el primero que rigió se aprobó en la Sesión Plenaria del 22 de septiembre de 2005, esto es aprobado un día antes de que entrara en vigor la Ley de Transparencia en vigor. Sin embargo, dicho Reglamento ha sido modificado en dos ocasiones más.⁶

b) Creación de la Unidad de Transparencia e Información Pública

Una de las tareas a realizar antes de la entrada en vigor de la nueva Ley, era la creación de la Unidad de Transparencia e Información Pública, misma que se aprueba a la par del Reglamento y se determina que ésta forma parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo. No obstante, al tratarse de un sujeto obligado por sí mismo complejo y de uno de los tres poderes del Estado, lo ideal es que la UTI fuera una oficina aparte con personal suficiente para llevar a cabo las facultades establecidas en la Ley de Transparencia⁷; además

de que carece de elementos materiales suficientes para hacer frente cabalmente a los mandatos de la sociedad.

c) Página Web

En 2005, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Transparencia, el Congreso de Jalisco, se dio a la tarea de incorporar en la página Web de este Poder un apartado de Transparencia⁸ con la finalidad primordial de proporcionar elementos para el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Dicho vínculo electrónico contiene: el marco normativo de la materia; el directorio de la Unidad de Transparencia señalando únicamente el nombre de un encargado; avisos legales; contacto con la Unidad; difusión de la información fundamental, que por Ley cada sujeto obligado está obligado a enumerada, descrita en los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia para el caso concreto del Congreso; la solicitud de información en sus dos modalidades vía electrónica y la posibilidad de imprimir el formato para interponer la solicitud de acceso a la información por escrito, la cual también puede ser en formato libre sin más requisitos que los que establece la Ley⁹; notificaciones por estrados y, finalmente una sección de comentarios.

Es importante destacar, que hacen falta algunas otras cuestiones, como la que el Congreso del Estado suscriba un convenio para ingresar al sistema INFOMEX Jalisco¹⁰ que es un Sistema de Solicitudes de Información. Así como también fortalecer su Unidad de Transparencia y la información publicitada en su página Web.

d) Elaboración de formatos

Para facilitar el derecho a la información, el Congreso del Estado, a través de la Unidad de Transparencia e Información Pública, ha elaborado distintos formatos, entre los que destacan la solicitud de acceso a la información disponible para su impresión en la página Web del Congreso, vínculo de transparencia, así como la expedición de un Manual de Procedimientos de la Unidad de Transparencia que todavía se encuentra en proyecto.

Sin duda, hasta este momento se ha escudriñado la manera en que en Jalisco ha legislado para cristalizar este derecho fundamental, así como las principales acciones llevadas a cabo por el

sujeto obligado que ocupa esta investigación, por lo que a continuación es relevante analizar aquellos mecanismos otorgados por ley para acceder a la información pública gubernamental, y con ello acercar el conocimiento de la manera en que se da el acceso a la información en este Poder.

III. Mecanismos existentes para el ejercicio del derecho de acceso a la información

La Ley de Transparencia del Estado basa su estructura en el principio de máxima apertura de la información. Este principio se desglosa en la presunción de que toda la información en manos del Estado es pública y debe darse acceso salvo en casos excepcionales que ella misma establece.

En este orden de ideas, para que esta información, contenida en documentos y archivos, sea realmente pública, debe difundirse a través de diferentes medios, pero debe de quedar claro que dicha ley refiere que el sujeto obligado no está facultado para procesar la información, que algún petionario solicite a éstos a través de la unidad de enlace, -en este caso la Unidad de Transparencia- que es la cara de la institución hacia el público solicitante de información.

Es decir, la UTI, es una oficina gubernamental cuya labor es dar seguimiento personalizado a cada solicitud de información hacia adentro de las unidades y organismos de este poder legislativo, para tal tarea se apoya en las direcciones y áreas que conforman el Congreso del Estado.¹¹

Por ende, una función crucial de la UTI es orientar al solicitante en la elaboración de su pregunta. Esta función parte del supuesto de que las personas no son funcionarios públicos, es decir, el público en general, conoce poco de la cosa pública, los documentos que se generan en cada uno de los procedimientos de gestión, y la manera en la que se encuentran almacenados.¹²

Y es precisamente que esa pregunta se puede interponer a través de los mecanismos legales que se han instaurado en la Unidad de Transparencia e Información Pública del Congreso del Estado desde el 23 de septiembre de 2005 para proporcionar información y estos son:

- A través de medios electrónicos (correo electrónico y página Web del Congreso)

- La gestión directa de las solicitudes de información.

Con relación al primer mecanismo, es importante reiterar que la página electrónica del Congreso del Estado www.congresoal.gob.mx/transparencia contiene el mecanismo para interponer solicitudes vía electrónica, así como también la información fundamental que por ley este sujeto obligado está obligado a publicar. Y aunque se ha constituido en un medio relevante para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, hace falta en algunos casos actualizar la información, para que ésta sea veraz, oportuna, pertinente, relevante y actualizada. El segundo mecanismo para proporcionar información consiste en la gestión directa de las solicitudes de información presentadas con fundamento en la Ley de Transparencia e Información Pública, y que requieren elementos mínimos para darle trámite y, además no es necesario que el particular interesado en obtener información demuestre su interés jurídico.¹³

Sin embargo, como ya se señaló en párrafos que anteceden, es necesario modernizar el acceso a la información en el Congreso, a través del Sistema INFOMEX, que sin duda debe ir de la mano con el fortalecimiento de la Unidad de Transparencia. Mientras esto ocurre, veamos a continuación el histórico de las solicitudes de acceso a la información que se han gestionado con la anterior Ley y con la que actualmente rige.

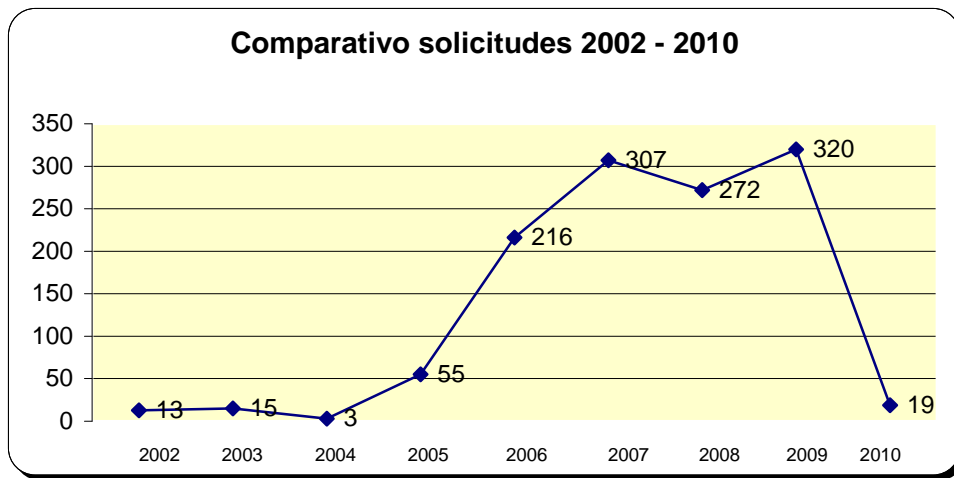
IV. Solicitudes de acceso a la información 2002 – 2010¹⁴

Los años 2002, 2003 y 2004 constituyen las anualidades en que las solicitudes de acceso a la información se fundamentaron y se resolvieron conforme a lo dispuesto en la abrogada Ley de Transparencia¹⁵, dando un total de 31 solicitudes y todas planteadas por escrito libre dirigido al Congreso del Estado, regularmente entregadas en la oficialía de partes, quien las remitía de manera inmediata a la Dirección de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo que desde entonces es la oficina encargada de dar trámite a este tipo de solicitudes. Es trascendente advertir que todavía no se señalaba que fuesen propiamente sujetos obligados, ni mucho menos existía una unidad de transparencia, ni siquiera se visualizaba la existencia de un órgano garante de este derecho fundamental. Desglosadas por año son 13 en 2002; 15 en 2003 y únicamente tres en 2004.

Referente a las solicitudes en la materia, fundamentadas en la nueva Ley de Transparencia, éstas corresponden a los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010¹⁶ y la numeralia se

incrementó de manera significativa al ser un total de 1,189 solicitudes de las que 424 se plantearon por escrito y 765 vía electrónica. Desglosadas por anualidad de la siguiente manera: 55 en 2005 (8 por escrito y 47 vía electrónica); 216 en 2006 (50 por escrito y 166 vía electrónica); 307 en 2007 (102 por escrito y 205 vía electrónica); 272 en 2008 (115 por escrito y 157 vía electrónica); 320 en 2009 139 por escrito y 181 vía electrónica); y, finalmente en lo que va de 2010 se han presentado un total de 19 solicitudes de las cuales 10 son por escrito y 9 vía electrónica.

Veamos lo anterior en la siguiente gráfica:



V. Prospectiva para la consolidación y funcionamiento de este Derecho

En materia de transparencia y acceso a la información, tal como lo señala Nava Gomar, *et al*, “la información sirve para normar criterios sobre el papel que juega el [congreso] en el proceso de reforma democrática que vive la nación. Es importante establecer que es necesario conocer para poder participar a través de la deliberación informada y formada sobre las fortalezas y debilidades que tiene frente a sí este poder constitucional encargado de legislar.”¹⁷ En tal sentido, la transparencia juega un papel fundamental en el fortalecimiento y consolidación de las instituciones, así como del estado democrático de derecho.

Es decir, la transparencia y el acceso a la información son ejes de un gobierno de cara a la ciudadanía que contemple y construya espacios y mecanismos diseñados para la participación civil. Esto significa transitar de la mera cultura del informe anual, hacia la cultura del

otorgamiento a la ciudadanía de la información gubernamental, como un gesto básico de responsabilidad con la gente. Estamos en un proceso histórico donde la transparencia gubernamental deberá convertirse en un puente de interacción entre la sociedad y sus autoridades.

Por lo tanto, hay que entender que “las leyes son un instrumento para la transparencia, no son el fin en sí mismo, el fin es que la gente sea informada de manera oportuna sobre el ejercicio de los recursos financieros y de las decisiones tomadas por sus gobernantes para que pueda tomar las medidas pertinentes”¹⁸

Además, es importante diferenciar el grado de vinculatoriedad –podríamos decir responsabilidad- de los diversos servidores que integran al Poder Legislativo respecto de la información, su flujo, reserva y cuidado. Ya que como bien señala Nava Gomar, son “los legisladores los primeros responsables del adecuado cumplimiento de la normativa de la información concerniente a la cámara; y en la misma tesitura deben velar por el cumplimiento a las disposiciones de transparencia. [...] La segunda categoría general del funcionamiento cameral se compone por el denominado personal de apoyo;¹⁹ por lo que en conjunto legisladores y personal de apoyo deberán pugnar por la apertura a la transparencia, el acceso a la información y, como consecuencia a la rendición de cuentas.

Para este Poder, la cosa pública y el derecho de acceso a la información, deben constituir valores fundamentales para fortalecer el sistema democrático; porque como lo afirma Norberto Bobbio “la democracia consiste en hacer público lo público, hoy los órganos estatales adquieren su verdadero peso específico y comienzan a funcionar a todo vapor, lo que los lleva en consecuencia natural al centro de la rendición de cuentas.”²⁰

Para concluir, en palabras de Rodríguez Zepeda, “hacer algo público significa, en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos.”²¹

¹ NAVA Gomar, Salvador, LUNA Pla Issa y VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de acceso a la información Pública parlamentaria*. Miguel Ángel Porrua, Libertad de Información – México A.C. (LIMAC), México 2006, p. 33.

² Aprobada el 20 de diciembre de 2001, mediante Decreto 19446.

³ Aprobada el 30 de abril de 2002 y Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, entró al vigor al día siguiente de su publicación.

⁴ Es importante advertir que la Ley vigente únicamente ha sido reformada en dos ocasiones, Decreto 21862/LVIII/07.- Se reforman los artículos 38 y 45 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.-Jul.17 de 2007. Sec. II. Y Decreto 22225/LVIII/08.- Se reforman los artículos 40 y 42 de la Ley de Transparencia e Información Pública del estado de Jalisco.-Jun.12 de 2008. Sec. III.

⁵ Aprobado en la Cámara de Diputados con 425 votos en pro y 1 abstención, el martes 6 de marzo de 2007. Aprobado en la Cámara de Senadores con 111 votos en pro, el martes 24 de abril de 2007. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 20 de julio de 2007. Dicho Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación.

⁶ Con la primera reforma se abroga el primer Reglamento Interior de la Ley de Transparencia e Información del H. Congreso del Estado de Jalisco, excepto lo dispuesto en el artículo tercero, aprobada en Sesión de Pleno de octubre de 2008, mediante Acuerdo Legislativo 673-LVIII-08. La segunda reforma a diversos artículos se aprobó en Sesión de Pleno del 18 de noviembre de 2008, mediante Acuerdo Legislativo 685-LVIII-08.

⁷ Cfr. artículo 83 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

⁸ Vid. <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/transparencia/>

⁹ Se presenta por duplicado con el nombre del solicitante; un domicilio o correo electrónico para recibir notificaciones; y los elementos necesarios para identificar la información de que se trata, así como la forma de reproducción solicitada. (Artículo 62)

¹⁰ El sistema *Infomex Jalisco* es una herramienta electrónica para realizar solicitudes de información vía Internet a los sujetos obligados que cuenten con el sistema, que en Jalisco son, hasta la fecha, el gobierno del Estado, los Ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, y al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

¹¹ En el considerando VIII de la resolución al Recurso de Revisión 340/2007 el ITEI refiere que la UTI “será la encargada de la asesoría, recepción de solicitudes y entrega de la información, así mismo será el vínculo entre el solicitante y los sujetos obligados en todo lo que se refiera al derecho a la información pública, además de las necesarias para garantizar y agilizar el flujo de la información entre el sujeto obligado y los particulares”.

¹² NAVA Gomar, Salvador, *et al.*, p. 95.

¹³ *Artículo 68.-* En ningún caso los sujetos obligados podrán requerir al solicitante que funde, motive, demuestre interés jurídico o señale el uso que dará a la información.

De igual forma, quedará expresamente prohibido para quien reciba solicitudes o proporcione la información, aplicar en el procedimiento de acceso fórmulas que propicien recabar datos diferentes a los señalados en el artículo 62, solicitar información confidencial cuando ésta no sea necesaria o que den lugar a indagatorias sobre las motivaciones del pedido de información y su uso posterior.

¹⁴ Censo 2010 hasta el 28 de enero.

¹⁵ El artículo 17 de dicha legislación estatúa que “Toda solicitud de acceso a la información debe ser resuelta a más tardar en 15 días, sólo debe fijarse un plazo adicional de 10 días si por la naturaleza de la información solicitada su obtención es de difícil acceso, emitir dictamen en el que se funde y motive la razón de la prórroga”, hoy los términos son más estrechos 5 días ordinarios y 5 días el término extraordinario. (artículo 72 de la Ley vigente).

¹⁶ Censo de solicitudes al 28 de enero de 2010.

¹⁷ NAVA Gomar, Salvador, *et al.* Op. Cit., p. 6.

¹⁸ VARIOS AUTORES, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, México 2005, p. 66.

¹⁹ NAVA Gomar, Salvador, *et al.* Op. Cit., p. 15.

²⁰ NAVA Gomar, Salvador, *et al.* Op. Cit., p. 31.

²¹ RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia, número 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, octubre 2004, p.p 36 y 37.

**IMPLICACIONES PENALES ACTUALES POR DAÑO AL MEDIO AMBIENTE
MEDIANTE INTERVENCIONES ANTRÓPICAS EN COLOMBIA: RESULTADO DE
DOSCIENTOS AÑOS DE EVOLUCIÓN LEGISLATIVA****

Por María Margarita Tirado Álvarez*

RESUMEN

Ahora que se celebra el bicentenario de las Independencias Colombiana y Mexicana, es importante ver en retrospectiva cómo ha sido el desarrollo de ambas naciones con relación a distintos aspectos de la vida de sus habitantes. Temas como la salud, el empleo, la educación o la justicia son tópicos que necesariamente deben abordarse al momento de hacer una evaluación de la evolución de una sociedad en particular, sin embargo en esta oportunidad se buscará profundizar en una problemática común a los cuatro puntos mencionados, estrechamente ligado a la existencia de los seres humanos y estudiado desde el punto de vista de la legislación penal colombiana: el cuidado del medio ambiente –uno de los ejes centrales de las metas del milenio- y las implicaciones que tiene el daño al mismo.

** La presente ponencia surge como resultado de un proceso de investigación particular, enmarcado dentro de las actividades del Grupo de Investigación en Derecho y Justicia de la Universidad Manuela Beltrán – Bogotá-

* Abogada de la Universidad del Rosario, Especialista en Investigación Criminal. Magíster en Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia. Coordinadora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad Manuela Beltrán, Bogotá. Líder del Grupo de investigación en Derecho y Justicia de la misma institución.

INTRODUCCIÓN

Prácticamente desde que la humanidad vio sus inicios, animales y –posteriormente- seres humanos ha intervenido el normal funcionamiento de los ecosistemas, mediante procesos naturales o artificiales, por cuanto tradicionalmente ha sido necesario para la supervivencia, sin embargo, no puede perderse de vista que la mayor cantidad de daño al medio ambiente se ha generado desde la acción del hombre, situación más conocida, desde un punto de vista técnico, como intervención antrópica.

Las intervenciones antrópicas, como se dijo, son una serie de procesos originados por el actuar de los seres humanos -de ahí su denominación- que dan lugar a degradaciones del relieve, del subsuelo y alteraciones en los ecosistemas y en el entorno. Recursos como el agua, el suelo, el subsuelo, la vegetación y el aire han sido intervenidos con fines de aprovechamiento en actividades propias del desarrollo de las culturas, pasadas, presentes y seguramente futuras, como la agricultura, la ganadería y el comercio.

Sin embargo, desde el siglo pasado, tales intervenciones han excedido la estricta necesidad de conservación de la especie humana, para tornarse en intrusiones arbitrarias e irracionales que han propiciado cambios, muchas veces irremediables, en los ecosistemas, quebrantando el frágil equilibrio ambiental.

En efecto, uno de los espacios más afectados hoy día son aquellos que se relacionan con el almacenamiento del agua, por ejemplo, los humedales, refiriéndose a estos como *“extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”*¹, que se constituyen como mecanismos naturales de control de inundaciones.

Así las cosas, en 1971 Colombia se adhirió a la Convención de Ramsar, relativa a la protección de este tipo de ecosistemas, lo que además se ha reflejado, no sólo en

¹ Artículo 1. “CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS”, firmada en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, modificada por el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y por las enmiendas de Regina del 28 de mayo de 1987, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO-.

algunas sentencias dictadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado², que ha reconocido la especial importancia de los humedales, sino también en la adhesión a otros instrumentos internacionales, a la adopción del Decreto Ley 2811 de 1974 -Código de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente- expedido a partir de la Convención de Estocolmo, a la creación jurisprudencial de la Constitución Ecológica³, y a la creación del Título XI de la Ley 599 de 2000 –Actual Código Penal-.

1. IMPORTANCIA ECOLÓGICA DE LOS HUMEDALES

Los humedales, por ser estimados como elementos decisivos en la estabilidad ambiental de un territorio, son considerados como áreas de especial importancia ecológica, por lo tanto están sometidos a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente.

Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente- de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe. Los humedales, así como los diversos ecosistemas existentes dentro del perímetro urbano de los municipios colombianos, tienen una especial función de lograr condiciones de vida dignas. Hacen parte del conjunto de variables que definen como habitable un territorio.⁴

² Consejo de Estado. Sentencia del 20 de Septiembre de 2001, Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo: “Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluable pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción.”

³ La Constitución “Ecológica” como la jurisprudencia ha denominado el espíritu de conservación de medio ambiente de la Carta Política y que surge de la lectura sistemática de varios de sus artículos, impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

⁴ Sentencia Corte Constitucional T-666 de 2002 . M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Es tal la importancia de la conservación de los humedales que diversos organismos expertos en el tema han proferido varios conceptos al respecto. Justamente, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humbolt", precisó que "...Los humedales son lugares donde habitan especies de animales y de plantas que no se encuentran en otros tipos de ambientes y que constituyen importantes recursos biológicos de la nación por su utilidad actual o potencial, tanto de los organismos mismos como de la información genética que poseen. Los humedales son ecosistemas de alta productividad, usualmente con grandes fluctuaciones estacionales...Una función de los humedales, aun no suficientemente evaluada, es la retención de óxido de carbono. Esta función puede tener una importancia especial dentro del marco de la convención internacional de cambio climático... Para las sociedades urbanas los humedales adquieren un valor como espacios de recreación en contacto con la naturaleza, así como espacios de investigación científica y educación ambiental...En términos generales, los humedales cumplen una función importante de regulación de los flujos hídricos mediante el llenado en épocas de creciente y liberación en época de bajada, esta función representa un servicio ambiental directo a la sociedad en cuanto a la regulación de inundaciones. Ligada a esta función, está la retención de sedimentos, así como la recarga y descarga de acuíferos. Algunos humedales actúan como retenedores de nutrientes en aguas bajas y exportadores en aguas altas..."⁵

Así mismo, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, explicó "...Que los humedales son de gran importancia biológica pues allí vive una gran diversidad de plantas propias de los ambientes acuáticos, estas zonas son el hábitat de muchos animales que en algunos casos sólo se encuentra en estos ecosistemas porque son paso obligado de aves migratorias. Que las zonas de manejo y preserva ambiental es la franja de terreno destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos de agua y ecosistemas aledaños. Su problemática es igual o más crítica que la de las áreas inundables, pues su afectación o deterioro derivan de la alteración del suelo o la forma original, así como por la variación de los cauces naturales o contaminación".⁶

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 1998-1114. 16 de Noviembre de 2006. Magistrado Ponente: Dra. Ayda Vides Paba. Referenciado por la Sentencia T-666 de 2002 . M.P. Alejandro Martínez Caballero. NOTA: Es de aclarar que el texto citado no se encuentra en la providencia del Tribunal, por lo que, al parecer sirvió de mera información de apoyo.

⁶ Ibid.

2. IMPLICACIONES PENALES POR DAÑO AL MEDIO AMBIENTE.

2.1. Consideraciones iniciales

Antes de hacer un análisis del tratamiento punitivo que el Estado Colombiano le da al tema, es importante señalar dos puntos:

Primero, cuando se hace referencia al daño al medio ambiente, deben tenerse en cuenta no sólo el espacio delimitado de un hábitat sino la flora, fauna y recursos que en el mismo se encuentran así como las comunidades de personas que viven a su alrededor o se benefician armónicamente de él.

Segundo, que el Derecho Penal es la *última ratio*, por lo que antes de acudir al inicio de un proceso de dicha naturaleza, se exhorta a tomar las herramientas que vías administrativas y civiles otorgan, para sancionar a los responsables de alterar negativamente los ecosistemas, especialmente si se tiene en cuenta que usualmente, quienes atentan contra su equilibrio natural son personas jurídicas, no penalizables.

Tal es el caso del Código de Recursos Naturales, la Ley 99 de 1993 y del Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental (Ley 1333 de 2009) –cuya acción caduca a los 20 años de haber sucedido el último hecho u omisión que generó la infracción, Artículo 10- que establece la imposición del trabajo comunitario en materia ambiental⁷, el aumento de las multas hasta por 5 mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (Artículo 40), la revocatoria de licencias y permisos, los cierres de los establecimientos que infrinjan las normas (Artículo 45), la demolición de obras no autorizadas (Artículo 46) y los decomisos definitivos de productos y elementos (Artículo 47) y el decomiso y aprehensión preventivos (Artículo 38)⁸

⁷ Artículo 49º. Trabajo comunitario en materia ambiental. "Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales, a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá remplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos".

⁸ Consiste en la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticas y el de productos, elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer las infracciones ambientales o producidas como el resultado de la misma.

Así mismo, contempla una serie de causales de agravación de la responsabilidad ambiental (artículo 7), entre las que se encuentran el infringir varias disposiciones legales con la misma conducta (concurso heterogéneo), y atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas, o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción, o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición (como los humedales o las zonas de reserva forestal).

2.2. Consideraciones desde la Normatividad Penal.

La creación del Título XI de la Ley 599 de 2000, tiene su fundamento en el espíritu de conservación ambiental que esgrime la Constitución Política, en la suscripción de los diversos tratados internacionales sobre el tema y en la expedición de normas internas de conservación ambiental.

Dado que los ecosistemas se constituyen como espacios complejos en los cuales no puede perderse de vista la afectación general que se origina en la contaminación de los mismos, son diversos los tipos penales que se configurarían, derivados de una acción que ponga en peligro o lesione la vida presente en dicho contexto.

Es así como el artículo 328, referido al ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, establece penas que van desde los 32 a los 90 meses, y multas hasta de quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para aquella persona natural –las jurídicas, como se dijo, no son susceptibles de privación de la libertad- que introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos. Por ejemplo, quién tome ilegalmente el agua de un humedal, vaciándolo, para el funcionamiento de un negocio casero; quien trafique con las especies que en el ecosistema habitan; quien acabe con una especie por haberla destinado para el consumo humano, etc. Así mismo, el artículo 329, contempló la comisión de dicha conducta para aquel extranjero, que, violando las fronteras, realice dentro del territorio colombiano, actos no autorizados de explotación de recursos naturales.

Por otro lado, el artículo 330, estableció penas de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de hasta quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes,

para quien introduzca, manipule, experimente, inocule o propague especies, microorganismos, moléculas, sustancias o elementos que pongan en peligro la salud o la existencia de los recursos fáunicos, florísticos o hidrobiológicos, o alteren perjudicialmente sus poblaciones. Tal es el caso de la persona que abandona especies que no son propias del nicho ecológico, alterando su ciclo natural y deteriorando la calidad de vida de los seres que habitan o se benefician de éste. Así mismo, penalizó conductas de manipulación genética de organismos que pongan en peligro la salud o la existencia de las especies señaladas, aumentado en una tercera parte, si dicha manipulación produce enfermedad, plaga o erosión genética alguna.

Los artículos 331 y 332 –que además admiten la modalidad culposa-, establecieron que aquel que destruya, inutilice, haga desaparecer o lesione los recursos naturales a que se refiere el título XI del Código Penal actual, causándoles una grave afectación a los que estén asociados con éstos o que se vean afectadas áreas especialmente protegidas; o que contamine el aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas o demás recursos naturales en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos, incurrirá en prisión de entre treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses.

Véase que se trata de conductas que efectivamente hayan causado un resultado nocivo para el medio ambiente, lo que haría pensar que, en principio, las actuaciones de puesta en peligro no tienen cabida en este tipo penal.

Es este caso, se puede mencionar casi cualquier conducta contaminante: relleno y desecado de los humedales (para sembrar pastos y apropiarse de las áreas resultantes), vertimiento de aguas negras sin tratar, desecho de basuras y residuos sin reciclaje o tratamiento, empleo de pesticidas y abonos químicos para la protección de cultivos, etc.

Tales situaciones pueden llevar a generar desordenes ecológicos de grado 1, es decir, la transformación total del medio con desaparición o cambio significativo en las características del mismo; o desórdenes ecológicos de nivel 2, cuando la perturbación es severa y conlleva a cambios en las funciones ambientales del ecosistema.

Es curioso que la inmediatez de la apropiación de terrenos mediante el desecado, no permita ver la inminencia de inundaciones periódicas con las necesarias consecuencias como pérdidas de vidas, cultivos y bienes.

Adicionalmente, cualquier puesta en peligro o lesión del medio ambiente por la contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburos (Artículo 333), la experimentación ilegal en especies animales o vegetales (Artículo 334), la pesca ilegal (Artículo 335) o la caza ilegal (Artículo 336), hace acreedor a su autor, de una pena principal y accesoria correspondiente.

Es de particular importancia el artículo 337 de la Ley 599 de 2000, por cuanto hace referencia directa a la protección de los humedales, tan cercanos a la vida de ciudad como Bogotá y casi en peligro de extinción, como áreas de especial relevancia ecológica, imponiendo penas de prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para aquel que invada reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento. Igualmente, para aquel que promueva, financie o dirija la invasión o se aproveche económicamente de ella.

Si como resultado de la perturbación anteriormente señalada, se ven gravemente afectados los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, la pena se aumentará en una tercera parte.

Sin embargo, no sólo el capítulo dedicado a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente penalizan las puestas en peligro o atentados contra la ecología. Artículos como el 358, que habla de la tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos; el 359, que se refiere al empleo o lanzamiento contra persona, edificio o medio de locomoción, o en lugar público o abierto al público de sustancias u objetos peligrosos, también lo hacen.

Para la imposición de sanciones por contaminación de recursos hídricos, tiene significativa relevancia el artículo 371 ya que penaliza a quien envenene, contamine o, de modo peligroso para la salud, altere agua destinada al uso o consumo humano, tipo penal

que de materializarse, podría llevar a la configuración de delitos que atentan contra la vida y la integridad personal, (Capítulos II y III del Título 1º Código penal).

En ese mismo sentido, no puede perderse de vista que los atentados contra las fuentes de agua y humedales, pueden llevar a la comisión de conductas punibles como la usurpación de aguas⁹ si los rellenan para apropiarse de parte del terreno, la invasión de tierras¹⁰ si se construye ilegalmente en sus riberas o el daño en bien ajeno¹¹, si como resultado de los procesos de intervención antrópica, se atenta contra la propiedad de otros, con los correspondientes agravantes consagrados en el artículo 266.

2.3. La posición de Garante.

La posición de garante se configura cuando una persona tiene el deber jurídico concreto de obrar para impedir que se produzca un resultado típico que es evitable.

Cuando quien tiene esa obligación la incumple, y con ello hace surgir un evento lesivo que podía ser impedido, abandona la posición de garante.¹²

Así las cosas, viola la posición de garante quien debiendo haber cumplido el deber que la Constitución o la Ley le han impuesto, deja de hacerlo y por esa circunstancia se

⁹ Artículo 262: El que con el fin de conseguir para sí o para otro un provecho ilícito y en perjuicio de tercero, desvíe el curso de las aguas públicas o privadas, o impida que corran por su cauce, o las utilice en mayor cantidad de la debida, o se apropie de terrenos de lagunas, ojos de agua, aguas subterráneas y demás fuentes hídricas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¹⁰ Artículo 263: El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena establecida en el inciso anterior se aumentará hasta en la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión.

El mismo incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural.

¹¹ ARTÍCULO 265. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

ARTÍCULO 266: La pena se aumentará hasta en una tercera parte, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:

1. Produciendo infección o contagio en plantas o animales.
2. Empleando sustancias venenosas o corrosivas.
3. En despoblado o lugar solitario.
4. Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

¹² Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 27 de julio de 2006. M.P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón.

configura una puesta en peligro o resultado efectivamente lesivo que podría haber sido evitado (sentido restringido)

La Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal, ha manifestado que la posición de garante también, y en un sentido amplio, se configura cuando un sujeto tiene el deber de llevar a cabo una conducta, según el papel que desempeña en la sociedad, por lo que si no se comporta conforme a ese rol, inevitablemente defraudará las expectativas.

El Código Penal Colombiano adopta el criterio estricto, consagrado en el artículo 25. Son situaciones de posición de garante las siguientes:

1. Cuando se asuma voluntariamente la protección real de una persona o de una fuente de riesgo, dentro del propio ámbito de dominio.
2. Cuando exista una estrecha comunidad de vida entre personas.
3. Cuando se emprenda la realización de una actividad riesgosa por varias personas.
4. Cuando se haya creado precedentemente una situación antijurídica de riesgo próximo para el bien jurídico correspondiente.

PAR.—Los numerales 1°, 2°, 3° y 4° solo se tendrán en cuenta en relación con las conductas punibles delictuales que atenten contra la vida e integridad personal, la libertad individual, y la libertad y formación sexuales.

Si bien, el derecho al medio ambiente no se contempla en el párrafo señalado, el mismo es imprescindible para la conservación de la vida y la integridad personal, tornándolo un derecho fundamental por conexidad: "...La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, puede ser de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar debidamente, una decisión judicial. Un derecho fundamental de aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural, y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las

normas constitucionales no está claramente definida cuando se analiza *a priori*, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos...”¹³

En materia de protección del medio ambiente, dicha posición se encuentra en cabeza de todos, ciudadanos y gobernantes. Tal y como lo ha consagrado el artículo 95, numerales 2° y 8° de la Constitución Política de Colombia, son deberes de las personas el obrar conforme al principio de solidaridad social y el proteger los recursos culturales y naturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano. Por lo tanto, la obligación de cuidado de los recursos naturales se constituye en una necesidad que va más allá del simple vínculo moral o la angustia por el continuo avance hacia la destrucción del mundo, es un principio con respaldo normativo y estatal.

Por otro lado, el Estado Colombiano ostenta una posición de garante que le ha impuesto la Constitución Política de Colombia, desde el preámbulo y el artículo 2, donde uno de los fines de aquel es la protección de los derechos individuales y colectivos, donde es obligación del mismo propender por la conservación de la vida y el entorno.

También en el artículo 8, que consagra la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, el 11 que consagra el Derecho a la vida, el 44 que consagra los derechos fundamentales de los niños, el 49 que consagra el derecho a recibir atención en salud y el derecho al saneamiento ambiental, el 58 que consagra la función ecológica de la propiedad, el 66 que establece lo relacionado con los créditos agropecuarios por calamidad ambiental, el 67 que consagra la educación para la protección del ambiente, el 78 que consagra la regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios, el 79 que consagra el derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales, el 80 que consagra la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), el 81 que consagra la prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares, el 82 que consagra el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país, el 215 que se refiere a las situaciones de emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico, el 226 que consagra la internacionalización de las relaciones ecológicas, el 268-7 que consagra la fiscalización de los recursos naturales y del ambiente, el 277-4 que consagra la defensa del ambiente como función del Procurador, el 282-5 que consagra la interposición de acciones populares por parte del Defensor del

¹³ Idem.

Pueblo como mecanismo de protección del ambiente, 289 que se refiere a los programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), el 300-2 que establece las funciones de expedición de disposiciones relacionadas con el medio ambiente por parte de las Asambleas Departamentales, el 302 que consagra la gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a la conservación de los recursos naturales y a circunstancias ecológicas), el 310 que se refiere al control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales, el 313-9 consagró como función de los Concejos Municipales el dictar normas de conservación del patrimonio ecológico), los artículos 317 y 294 que se refieren a la contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales, el 330-5 establece la funciones de conservación del medio ambiente de los Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), el 331 se refiere a la existencia de la Corporación del Río Grande de la Magdalena y su función de preservación del ambiente, el 332 consagra el dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, el 333 habla de las limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), el 334 habla de la intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano) el 339 consagra la política ambiental en el plan nacional de desarrollo, el 340 habla de la representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación, y el 366 habla de la solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado.¹⁴

Consecuente con dicha posición de garante, Colombia ha suscrito diversos tratados internacionales donde, con el objeto de conservar el medio ambiente y proteger la vida de los ciudadanos, se compromete a adoptar medidas sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos humanos, a prevenir la contaminación; a respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar por que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras.¹⁵

¹⁴ Sentencia Corte Constitucional T-411/92 . M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, adoptada en el marco del Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos –HABITAT-

3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR COLOMBIA PARA LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Colombia, dentro de su compromiso para con la conservación del medio ambiente, no sólo ha adoptado mecanismos internos para el logro de tal fin sino que también a suscrito tratados y convenios bilaterales y multilaterales sobre la materia.

Los instrumentos intencionales multilaterales más relevantes son:

NOMBRE	FECHA DE ADOPCIÓN
Acuerdo para la Creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global - IAI	13-May-92
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - UNFCCC	09-May-92
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	22-Mar-85
Protocolo de Kioto relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	01-Dic-97
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono	16-Sep-87
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	10-Dic-82
Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América	12-Oct-40
Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural	16-Nov-72
Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas - RAMSAR	02-Feb-71
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres - CITES	03-Mar-73
Convención sobre la Altamar	29-Abr-58
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres - CMS	26-Jun-79
Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos	11-Sep-80
Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Altamar	29-Abr-58
Convenio sobre Diversidad Biológica - CDB	05-Jun-92
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología	enero 2000
Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente	18-Ene-90

Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe - SPAW	
Tratado de Cooperación Amazónica	03-Jul-78
Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual - OMPI	14-Jul-67
Decisión 344. Régimen Común sobre Propiedad Industrial de la CAN	21-Oct-93
Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	22-May-89
Protocolo de Responsabilidad e Indemnización en el marco del Convenio de Basilea	10-Dic-99
Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	06-Jun-72
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	14-Jun-92
Declaración sin fuerza jurídica obligatoria de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo tipo	13-Jun-92

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. DNP.

CONCLUSIONES

Si bien, el derecho al medio ambiente sano no se encuentra reconocido expresamente por la Constitución Política de Colombia como un derecho fundamental, es decir, no se encuentra en el Capítulo I de la misma, sino que se tiene como un derecho colectivo (capítulo 3), en repetidas oportunidades, por vía jurisprudencial, la Corte Constitucional le ha dado el carácter de tal, defendible incluso mediante acción de tutela¹⁶, poniendo además en evidencia la importancia y necesidad de originar mecanismos o herramientas eficaces para protegerlo ya que su destrucción es una realidad cada vez más cercana en la existencia de los individuos de la especie humana.

Dada la relevancia de la conservación del medio ambiente, el legislador colombiano ha adoptado mecanismos nacionales e internacionales para cumplir dicha meta. Es así como desde los ámbitos civil, administrativo y penal ha consagrado herramientas que permiten sancionar a aquellos que de alguna manera ponen en peligro o atentan contra los recursos naturales, especialmente si se tiene en cuenta el grado de biodiversidad del país, biodiversidad que se manifiesta en múltiples formas, una de ellas los humedales, ecosistemas que día a día y bajo el pretexto del crecimiento de las ciudades y el desarrollo urbano, han ido desapareciendo impunemente, pero que gracias a la labor de organismos nacionales, gubernamentales y entes territoriales, logran sobrevivir en medio del inevitable progreso y la indiscriminada explotación que a veces, y para muchos, eso conlleva en forma indefectible.

¹⁶ Ver Sentencias Corte Constitucional. SU-442 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-046 de 1999. M.P. Hernando Herrera Vergara.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Estado. Sentencia del 20 de Septiembre de 2001, Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
- Constitución Política de Colombia. Edición reproducida por el H. Senado de la República de Colombia. 2008.
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, modificada por el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y por las enmiendas de Regina del 28 de mayo de 1987, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO-.
- Corte Constitucional. Sentencia T-666 de 2002. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-442 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara
- Corte Constitucional. Sentencia T-046 de 1999. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 27 de julio de 2006. M.P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón.
- Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, adoptada en el marco del Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – HABITAT-
- Corte Constitucional. Sentencia T-411/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 1998-1114. 16 de Noviembre de 2006. Magistrado Ponente: Dra. Ayda Vides Paba

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de la Dra. Martha Cristina Daniels a la ponencia **CRVIII-ESP-03-10 “IMPLICACIONES PENALES ACTUALES POR DAÑO AL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE INTERVENCIONES ANTRÓPICAS EN COLOMBIA: RESULTADO DE DOSCIENTOS AÑOS DE EVOLUCIÓN LEGISLATIVA”** de María Margarita Tirado Álvarez.

Sobre la ponencia presentada por la Abogada María Margarita Tirado Álvarez, me referiré a las implicaciones que tiene la inclusión de la protección ambiental en el Código Penal, desde la visión de un sistema garantista.

La protección penal del medio ambiente (en su acepción restringida) resulta, desde mi punto de vista, inoperante y teóricamente discutible. Colombia, al igual que México, ha firmado una serie de Tratados internacionales de protección ambiental y ha adecuado su legislación interna en el mismo sentido, cuestión loable dada la necesidad de regular las actividades que tienen impacto en el ambiente. Las leyes administrativas, como señala la autora, contienen sanciones para quien infrinja una disposición ambiental e incluso se prevén agravantes de responsabilidad en casos específicos. Sin embargo, incluir en el catálogo penal la puesta en peligro del medio ambiente conlleva la inclusión de leyes en blanco y la cuestión de sancionar, ya no conductas que causen daño y que puedan ser imputadas a un sujeto específico con una víctima determinada, sino la mera puesta en peligro (y en algunos casos ni siquiera eso) de un bien jurídico, en este caso el ambiente, sin necesidad de probar el daño o, por lo menos, su inminencia. Ejemplo de ello es el artículo 330 de la legislación penal colombiana, anotada por la autora, en donde se establece una sanción a quien “introduzca, manipule, experimente, inocule o propague especies, microorganismos, moléculas, sustancias o elementos que pongan en peligro la salud...” En este caso es claro que no es necesario probar un daño a la salud, sino solamente que se ha puesto en peligro.

No es que considere que deban quedar impunes quienes, con su actividad, provoquen riesgos no permitidos a la salud o al ambiente, sino que penalmente, en un sistema garantista, se requeriría un daño específico consumado o, por lo menos, inminente, imputable a un autor determinado, cuestión que no se requiere en los delitos de peligro abstracto de los que hablamos y que convierten al derecho penal en un catálogo

inoperante de buenas intenciones, en el mejor de los casos, o violatorio de garantías constitucionales.

Además está, por supuesto, la cuestión referida por la autora, relativa a la responsabilidad penal de la persona jurídica colectiva que, por supuesto no puede cumplir una pena privativa de libertad, lo que implica una sanción pecuniaria que, en algunos casos, resulta incluso menor que la que merecería por vía administrativa. Siendo que es un ente colectivo quien, en la mayoría de los casos, provoca daños ambientales de mayor trascendencia.

En resumen, me parece que debe existir un comportamiento doloso o culposo para que se ponga en funcionamiento la maquinaria penal y no criminalizar conductas que, si bien atentan contra el ambiente, pueden tener una sanción civil o administrativa, ya que, como menciona la autora, el derecho penal debe utilizarse como última ratio. Por ejemplo, en Veracruz se considera delito ambiental el invadir áreas protegidas; es decir, no se requiere que el sujeto activo provoque un daño y ni siquiera que éste sea inminente, sino que se criminaliza el mero hecho de invadir un área protegida. Cuestión semejante a lo que ocurre en Colombia al incluir en la ley 599 relativa a humedales una sanción por la mera irrupción y considerando una agravante el provocar una afectación con dicha invasión cuando, desde mi punto de vista, debería considerarse una conducta delictiva la afectación a los humedales y, cualquier otra conducta, ser sancionada de manera administrativa.

Por supuesto, sobra decir que lo importante, tratándose de la protección ambiental, es enfatizar la prevención y que el derecho penal es en primera instancia represivo, lo que implica que lo que se necesita es un cambio de cultura y la conciencia de que debemos proteger el ambiente, cuestión que ya se observa no sólo a nivel individual sino incluso en algunas empresas ecológicamente responsables. Considero que el derecho penal debe seguir actuando únicamente en aquellos casos en que el daño está hecho o es inminente, si queremos seguir considerándolo garantista. Para otros casos, debemos hacer que funcionen adecuadamente las vías administrativa y civil.

**LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO Y SU
IMPORTANCIA EN EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA**

Por **JULIO ARMANDO RODRIGUEZ ORTEGA**¹

Resumen

Esta ponencia señala importancia que tuvo la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en la declaración de independencia de los países Iberoamericanos. Con tal finalidad se desarrollan cuatro aspectos: 1. Los mensajes y contenido del texto original. 2. El método y la argumentación que la constituyeron. 3. Los efectos del texto en su sociedad concreta. 4. Los efectos del texto hacia el presente, particularmente su incorporación en todos los textos constitucionales de los movimientos de independencia en América hace doscientos años, teniendo en cuenta además el carácter universal que adquirió tal declaración y la importancia de reivindicar en la actualidad su papel en el constitucionalismo Hispanoamericano

PALABRAS CLAVE: DERECHOS DEL HOMBRE- DERECHOS DEL CIUDADANO- DERECHOS NATURALES. DERECHOS POLITICOS NACION- SOBERANIA- LIBERTADES- DERECHOS INALIENABLES. LA FELICIDAD DE TODOS- - ASOCIACIONES E INSTITUCION POLITICA.

¹ Miembro de la REDIPAL. Docente Investigador de la Universidad Manuela Beltrán. Bogotá, Colombia. 2010.

LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO Y SU IMPORTANCIA EN EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano es un documento constitucional aprobado el 26 de agosto de 1789 por la asamblea constituyente. Se discute su inspiración en la independencia americana de 1776 o en la Tradición Roussoniana. La asamblea nacional proclamo los derechos del hombre y del ciudadano el 26 de agosto de 1789 después de la abolición de los Derechos señoriales.² El preámbulo contiene un resumen y los 17 artículos iniciales de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano conforman su contenido como puede verse a continuación:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y deberes; con el fin de que los actos del Poder Legislativo y los del poder ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean mas respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de Todos. En consecuencia la asamblea nacional reconoce y declara en presencia y bajo los auspicios del ser supremo los siguientes derechos del hombre y del ciudadano:

La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano constituye un momento de la historia nacional de Francia; pero adquirió una dimensión universal: Forma parte del patrimonio histórico común de la humanidad. La igualdad de los ciudadanos, el progreso social y humano y demás conceptos incluidos en la declaración, abrieron nuevas puertas en la historia de Francia pero, por el carácter general de sus planteamientos la revolución tuvo validez universal para toda la humanidad y sus impulsores fueron conscientes de

² LABROUSSE, Ernest. La crise de L`economie francaise à la fin de l`Ancien Regime et au debout de la Revolución, Paris, 1944.

ello; de esa voluntad de dirigirse a la posteridad nació el vocabulario humanista tomado de la filosofía de la época, contribuyendo a la profundización de las luchas políticas e ideológicas y de las confrontaciones sociales que llevaron a la destrucción de las realidades del antiguo régimen dentro y fuera de las fronteras de Francia.³

Se trata de la primera parte de un texto constitucional cuyos principios proclamados fueron tan revolucionarios en la historia de las ideas como lo fueron las revoluciones en la historia de lo político. Esta Declaración ha hecho al mundo a imagen y semejanza del individuo. El impacto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano ha sido profundo, pues se trató de un acto de suprema voluntad popular, cuyo objetivo era reorganizar radicalmente la relación entre la Sociedad y el Estado, de acuerdo a los principios de los Derechos Naturales.⁴

Escrito en idioma **francés**, cuyas palabras claves son **Derechos del Hombre, Derechos del Ciudadano, Derechos Naturales, Antiguo Régimen**⁵. Se precisa que los Derechos le pertenecen al Hombre y al Ciudadano demarcando así una cercana relación entre la condición humana y la condición política a tal punto que es poco clara la diferencia entre los Derechos Naturales del Hombre y los Derechos Políticos del Ciudadano y mientras tanto el ser supremo simplemente es un testigo, pero no legisla ni guía la legislación la cual consiste en el acto de los representantes del pueblo como portavoces de la voluntad general. Los derechos proclamados no constituyeron un fin en si mismo, sino el medio, para reconstruir el medio político y Declarar por primera vez una constitución acorde con el Derecho natural en contra de una Sociedad depravada cuya naturaleza humana ha sido corrompida.⁶

Los cambios ocurridos en Francia entre 1789 y 1799 constituyen el inicio de una nueva etapa histórica; la caída del antiguo régimen que trajo consigo una serie de transformaciones políticas, ideológicas, económicas y sociales que tuvieron sus

³ MAZURIC, Claude. Sur la Révolution Française. Paris (Ed. Sociales), 1970

⁴ NORBERTO, Bobbio, The Age of Right , Cambridge: Polity, 1966, 87.

⁵ COSTAS, Douzinas, El Fin de los Derechos Humanos. Traducción de Ricardo Sanin y otros. Universidad de Antioquia. Legis, editores. 2008, Pág. 109

⁶ HABERMAS, Jürgen. Theory and Practique. London: Heinemann, 1974,88

antecedentes en el pensamiento filosófico-político de la ilustración y que acabaron afectando a todo occidente.

La ilustración había sentado, especialmente en Francia, las bases para la implementación de un nuevo sistema político (separación de los poderes Montesquieu y soberanía nacional de Rosseau). El despotismo ilustrado borbónico no había sido capaz de aplicar las nuevas ideas, debido a la oposición de los estratos sociales privilegiados, base social necesaria para el mantenimiento del absolutismo.

El desencadenante inmediato de la revolución fue la crisis económica que Francia venía atravesando a lo largo de todo el siglo XVIII. El proceso se vio acelerado por una serie de malas cosechas desde 1770 y llegó a su punto álgido en 1789, momento en el que precio del trigo alcanzó la cuota más alta. En este periodo de escasez, la hacienda pública tuvo que responder a los gastos motivados por la ayuda militar prestada a la independencia de las colonias americanas. El déficit público fue en aumento y el antiguo régimen, sustentado por una clase aristocrática exenta del pago de impuestos, se vio incapaz de hacer frente a la crisis.⁷

La tensión aumento con las elecciones de representantes en marzo. Se difundió entre el pueblo la idea del “complot aristocrático” y el miedo condujo a las primeras revueltas. Las jaquerías se sucedieron desde marzo (agrupaciones en masa ante los tribunales señoriales exigiendo su supresión, quema de castillos, destrucción de títulos señoriales). En Paris se produjo una revuelta en arrabal de Saint Antoine (abril). El pueblo comenzaba a convertirse en una fuerza social y política, que con sus actuaciones en la calle acompañaría, e incluso impondría el rumbo, al proceso político revolucionario⁸.

Finalmente, en mayo de 1789 se reunieron los estados generales, según el modelo de 1614. El tercer estado no acepto un sistema de voto por estamento y decidió formar asamblea según las reglas, a la que invito a unirse a los representantes de los otros grupos. El 17 de junio constituyo la asamblea nacional.

⁷ HABERMAS, Jurgen. *Theory and Practice*, London: Heinemann 1974, 92.

⁸ HINCKER, Francois et MAZAUIC, Claude. *Histoire de la France contemporaine*, t. I: 1789 – 1799. Paris 1788.

El 9 de julio se proclamó la asamblea constituyente, que llevaría las riendas políticas de la revolución hasta la proclamación de la constitución en septiembre de 1791. Los primeros decretos señalaban su intención política. El 4 de agosto se decretó la abolición de los derechos señoriales, el 26 de septiembre se proclamaron **los derechos del hombre y del ciudadano**. En noviembre fueron nacionalizados los bienes de la iglesia. Asimismo, se creó un papel moneda, garantizado por la venta de los bienes nacionales.

La Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano constituye un momento de la historia nacional de Francia; pero, adquirió como ya se dijo una dimensión universal: forma parte del patrimonio histórico común de la humanidad; la Revolución Francesa y el Imperio napoleónico que la sucedió fueron episodios decisivos porque fijaron nuevas orientaciones de la vida colectiva de los franceses, modificaron las estructuras sociales a partir de las relaciones de clases y del drenaje de las plusvalías y situaron nuevas ideologías en una posición dominante.⁹

La Revolución Francesa, que inauguró en Europa la era de las nuevas sociedades, del mismo modo que la Revolución de Inglaterra dio comienzo a la era de los nuevos gobiernos; la Revolución Francesa no solo modificó el poder político, sino que cambió toda la vida interna de la nación¹⁰. Esto se puede observar claramente a través de tres de sus características más emblemáticas:

En primer lugar, el antiguo régimen, abolido por la Revolución, mantenía una desigualdad jurídica entre los súbditos: derecho consuetudinario, franquicias y privilegios fueron derogados o insertados en un sistema dominado por el principio de la igualdad jurídica de los ciudadanos ante la ley, dentro de un estado nacional unitario que alcanzó su plenitud con el imperio de Napoleón. Igualdad jurídica no social, ni forzosamente política; con todo, ello no impidió que desde el año de 1789 el principio igualitario impregnara todo el movimiento de la Revolución y sus consecuencias.

⁹ MAZAURIC, Claude. *Sur la Révolution Française*. Paris (Ed. Sociales), 1970.

¹⁰ LABROUSSE, Ernest. *La crise de l'économie française à la fin de l'Ancien Régime et au début de la Révolution*, Paris, 1944.

En segundo lugar, el estado del Antiguo Régimen destruido por la Revolución era a la vez una monarquía, autocrática en principio y teóricamente absoluta, y un poder fuertemente coartado por las tres inercias derivadas de varios siglos de historia. El nuevo estado fundó el orden liberal en la búsqueda de la adhesión de los ciudadanos y en la creación de instituciones para garantizar a la vez el orden social colectivo y la libertad de las personas privadas. En este sentido, la Revolución respondió a las exigencias ideológicas y a las empresas progresistas de la burguesía. La Revolución acabó con la superioridad esencial de la privilegiada aristocracia, herencia del pasado.

Por último, la sociedad del Antiguo Régimen se basaba, por definición, en la no intervención política de los súbditos en la vida del estado, salvo solicitud expresa del monarca. Con la afirmación revolucionaria del principio de la soberanía nacional como único fundamento legítimo del poder para gobernar, la Revolución introdujo el fermento de la política en la vida colectiva de los franceses. La política se entiende aquí como el movimiento de las relaciones entre las fuerzas sociales, grupos e individuos portadores de aspiraciones diversas, para el ejercicio del poder social y su conservación y para el control del estado y de las instituciones en los diversos niveles en que se ejerce, bajo el signo de la soberanía, la presión colectiva.¹¹

La política es también el campo en que se organiza contradictoriamente la resistencia multiforme a esa presión, a través del establecimiento de un consenso (al menos provisional) entre los ciudadanos. La política conlleva, de modo más o menos logrado, la promesa de un debate político, que es la forma elemental y primaria de la Democracia. Así a partir del periodo revolucionario de la historia de Francia y a través de la experiencia imperial, que solo aparentemente vino a contradecir a la Revolución, se planteó la cuestión de la elección de régimen: ¿Monarquía o República? ¿Derecho divino o consenso popular? Esta elección tuvo una connotación social: ¿República Democrática y popular o monarquía minoritaria?, ¿Estado del pueblo o Estado para el pueblo? Desde 1789 esta cuestión, aun no ha perdido vigencia.¹²

¹¹ HINCKER, Francois et MAZAURIC, Claude. Histoire de la France contemporaine, t. I: 1789 – 1799. Paris 1788.

¹² AMUCHASTEGUI, Jesús G. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Editorial Nacional. Madrid. 1984. Pág. 231

La Declaración de Derechos instauró la igualdad de los ciudadanos, progreso social y humano, democracia: estos conceptos introdujeron nuevas posibilidades en la historia de Francia con el movimiento revolucionario que comenzó en 1789. Pero por el carácter general de sus planteamientos, la revolución tuvo validez universal para toda la humanidad, y sus impulsores fueron conscientes de ello; de esa voluntad de dirigirse a la posteridad nació la opinión política de un vocabulario humanista tomado de la filosofía de la época. La característica general de la fase ascendente de la Revolución (es decir, su orientación dominante) se advierte en la creciente profundización de las luchas políticas e ideológicas y de las confrontaciones sociales, que llevaron a la destrucción de las realidades del antiguo régimen.¹³

Influencias predecesoras e Influencias de otros textos

La Declaración francesa y la Carta de los derechos (Bill of Rights) adoptada en 1791 tiene varias similitudes que pueden ser atribuidas a influencias filosóficas comunes en los dos lados del Atlántico: ambos documentos proclaman que sus derechos son universales e inalienables, ambos estatuyen que los límites y restricciones al ejercicio de los derechos deben ser introducidos por medio de leyes que sean productos de partidos elegidos democráticamente y finalmente ambos protegen derechos parecidos: libertad de religión, libertad de expresión, seguridad de la persona, debido proceso y presunción de inocencia. Las revoluciones coincidieron en su retórica y se comprometieron con un sistema político que garantizara la libertad y la igualdad.¹⁴

La influencia de Locke es más evidente y más importante. Los tres pilares en los que se fundamenta el movimiento Revolucionario americano y que se concretó en las Declaraciones de Derechos son una clara influencia Lockiana. En primer lugar, Las Declaraciones de Derechos Americanas reconocen la existencia de un Derecho Natural, o más exactamente de unos Derechos Naturales de los individuos, que se concretarían en tres puntos: libertad, igualdad y propiedad.

En segundo lugar, El Estado, las colonias surgen de América, mediante el acuerdo de todos los Ciudadanos, acuerdo que se concreta en un pacto. La finalidad de este pacto no

¹³ HABERMAS, Jürgen. *Theory and Practice*, London: Heinemann 1974, 67.

¹⁴ COSTAS, Douzinas. *EL fin de los derechos humanos.*, Op. Cit 105

es sino la de proteger esa libertad, igualdad y propiedad naturales, cuyo verdadero ejercicio no le está garantizado al individuo mientras permanezca en el Estado de Naturaleza.¹⁵ Por último y en tercer lugar, las constituciones de los diferentes estados, o sus Declaraciones de Derecho, suponen un límite, a los respectivos poderes legislativos. Las leyes que estos promulguen deberán respetar lo establecido en las constituciones, y su validez dependerá de ello.¹⁶

El Proceso de la Legislación, participantes y Debates.

Como lo manifestara Mirabeau en la Asamblea Constitucional, la Declaración no fue una lista de afirmaciones abstractas sino “un acto de lucha contra los tiranos”¹⁷. Para los franceses, la Revolución fue un acto de suprema voluntad popular cuyo objetivo era reorganizar radicalmente la relación entre la sociedad y el Estado de acuerdo con los principios de los derechos naturales. A diferencia de los norteamericanos, no hay nada obvio o de sentido común en este acto y sus consecuencias. El antiguo régimen había envilecido lo natural y corrompido la Constitución, razón por la cual era tarea de la filosofía colaborar con la elaboración de un esquema racional para el nuevo Estado, uno basado en la protección de los derechos.

En palabras de Habermas, los franceses creían que cuando el discernimiento filosófico y la opinión pública eran separados, “la labor útil recaía sobre la filosofía para que ella misma asegurara el reconocimiento político de la razón a través de su influencia sobre el poder de la opinión pública. Los filósofos tienen el deber de propagar la verdad, deben propagar públicamente su integro entendimiento”¹⁸. La Revolución llevó la filosofía hasta las barricadas y, una vez victoriosa, la designó su principal consejero.

¹⁵ JELLINEK, <<La Declaración...>> op. Cit., Pág. 111. explica una de las razones que llevaron a los americanos a incluir los Derechos Naturales en solemnes Declaraciones de Derecho: Declaraciones de Derecho: <Frente a las tentativas inglesas, para limitar estos derechos, surgió la idea de declararlos solemnemente de defenderlos.

¹⁶ AMUCHASTEGUI, Jesús G. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Editorial Nacional. Madrid. 1984. Pág. 231

¹⁷ NORBERTO, Bobbio, The Age of Rights, Cambridge: Polity, 1996, 87. “El carácter de la declaración pareciera ser abstracto, pero cualquiera con ojo histórico que examine las libertades individuales incluidas se percatara prontamente que cada una de ellas representa una polémica antítesis de un aspecto específico de la sociedad y el Estado del momento”, De Ruggiero, Storia del liberalismo europeo, citado en Bobbio 97, n. 34.

¹⁸ HABERMAS, Jurgen. Theory and Practice, London: Heinemann 1974, 88.

1. LOS MENSAJES Y CONTENIDOS PRINCIPALES DEL TEXTO.

Lugar Histórico de la Declaración de los derechos del hombre.

Una comprensión global de los Derechos Humanos, e incluso para entender lo que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano supuso, nos permite advertir que dicho texto no es solo un texto limitador de los poderes del Estado; ni puede explicarse simplemente en relación con los Derechos anteriormente formulados, sino que ante todo es una expresión de los conflictos políticos, sociales y económicos de la Francia del Siglo XVIII.¹⁹

El proceso de la positivización de los Derechos del hombre y del ciudadano tuvo para la dogmática del Derecho Público una especie de proceso genético pues dicho análisis técnico jurídico del proceso de positivización, muestra la continuidad entre la expresión normativa de los Derechos humanos y los presupuestos filosóficos, políticos y económicos que le sirven de base.²⁰

2. METODO Y ARGUMENTACION. MARCO TEORICO.

La nueva era prometió la emancipación del individuo, en un primer momento de cualquier forma de opresión, y potencialmente, su protección social o de clase. De una manera general, tal liberación buscaba el abandono progresivo de tabúes y prejuicios en todos los aspectos de la vida y su respectiva sustitución por la razón. La Crítica de Kant, que lanzo la filosofía moderna hacia la investigación racional de su propio funcionamiento, definió la perspectiva del mundo occidental como un progreso histórico hacia la razón. La libertad se extendió a todas las formas de falsedad y opresión, pasando por las creencias y las supersticiones a las necesidades e inseguridades físicas, sociales y económicas. En términos políticos, libertad significa la sujeción del poder a la ley de la razón.

La libertad irrumpe en la escena mundial como un principio en negativo o como un arma de defensa contra la opresión política al ser relacionada con el valor de la dignidad. Por su parte, la autosatisfacción es vista como una fuerza positiva, fundada en el supuesto

¹⁹ HINCKER, Francois et MAZURIC, Claude. Histoire de la France contemporaine, t. I: 1789 – 1799. Paris 1788.

²⁰ CASCAJO CASTRO; DE CASTRO CID, GOMEZ TORRES Y PEREZ LUÑO. El Proceso de Positivización de los Derechos Fundamentales, en los Derechos Humanos, significación, estatuto jurídico y sistema, obra colectiva. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979. Véase en concreto la pagina 259.

potencial humano para el progreso y la felicidad. Prontamente, la libertad fue también asociada al valor de la igualdad, la cual aspira a detener la dominación y, por esta vía, a permitir a los individuos configurarse a si mismos y al mundo. “La libertad y dignidad no nacen automáticamente del mismo acto, mas bien, se aluden la una a la otra recíprocamente”, escribe Ernst Bloch. “Con libertad económica alcanzamos dignidad humana”²¹.

Justificación de las Ideas.

Lejos de ser simplemente una crisis política de confianza en la monarquía o una crisis económica de viejo estilo (Características de la Europa mercantilista preindustrial), la crisis de 1789 fue global y afecto a toda la sociedad: fue una crisis económica cíclica, caracterizada por el alza súbita de los precios agrícolas, el subconsumo popular, la notable retracción del mercado manufacturero y la agravación de los gastos públicos; fue una crisis social, con una brusca aparición del paro y la indigencia en las ciudades y del vagabundeo en el campo, de una resistencia al pago de los gravámenes por parte de los campesinos dependientes y de huelgas en las empresas manufactureras.

La crisis fue también política, porque la monarquía que parecía incapaz de hacer frente a la crisis financiera que se agravaba desde hacía 10 años, ya no inspiraba confianza a nadie²². La aristocracia se oponía a las reformas previstas porque podían amenazar la superioridad social que le daba el sistema de privilegios, con todos sus signos externos de poder (la exención fiscal, los derechos honoríficos, los usos y costumbres)²³. Los burgueses de 1789 solo podían tolerar un estado reformador y modernizado, de economía saneada, debidamente comprometido en la vía de la transformación hacia la igualdad del estatuto jurídico de todos los individuos.²⁴

Las coyunturas y el movimiento de los ingresos perjudicaban al productor y al empresario, pero iban en provecho de los propietarios y de los beneficiarios de la renta territorial y

²¹ BLOCH, Ernst. *Natural Law and Human Dignity* (D.J. Schmidttrans.), Cambridge, Ma. : MIT Prees, 1988, xi.

²² HINCKER, Francois et MAZAUURIC Claude. *Histoire de la France contemporaine*, t. I: 1789 – 1799. Paris 1788.

²³ LABROUSSE, Ernest. *La crise de L'economie francaise à la fin de l'Ancien Regime et au debout de la Rèvolution*, Paris, 1944.

²⁴ MAZAUURIC, Claude. *Sur la Rèvolution Francaise*. Paris (Ed. Sociales), 1970.

feudal, que aumentó más que los beneficios, los salarios y los precios.²⁵ Lo novedoso de la aproximación radicalmente positivista al tema de los Derechos del hombre y de ciudadano es reafirmar el importante papel que debe asignarse a las sociedades concretas – históricas – a la hora de fundamentar el Derecho en general, y los Derechos Humanos en particular.

Es importante destacar a los Derechos del hombre y del ciudadano como realidad histórica relacionada con situaciones sociales concretas; razón por la cual Jellinek se sitúa entre los que rechazaban explícitamente la ley natural como fundamento de los Derechos Humanos. (Cierto es que la perspectiva positivista y el consiguiente rechazo de la ley natural como fundamento de cualquier Derecho era la perspectiva dominante en la cultura jurídica europea del siglo XIX pero no menos cierto es que esos planteamientos positivistas no habían llegado a los Derechos Humanos) y ellos es claramente innovador frente al contexto filosófico dominado por el IUSNATURALISMO RACIONALISTA en el que la reflexión sobre los Derechos Humanos se movía.²⁶ La idea de los Derechos del hombre y del ciudadano surge en el seno del IUSNATURALISMO como método de pensar el Derecho y el Estado. Lo anterior ha influido en la teoría de los Derechos Humanos hasta el punto de que tanto desde perspectivas positivistas como naturalistas se ha definido una íntima e indisoluble unión entre Derechos Humanos y Iusnaturalismo.

3. LOS EFECTOS DEL TEXTO EN SU SOCIEDAD CONCRETA.

Validez y Eficacia.

Las asambleas constitucionales introdujeron un nuevo tipo de poder legislativo y de Ley positiva que al mismo tiempo que era coercitivo, se fundó en la afirmación de que su origen y establecimiento se dio gracias a la libertad individual. De hecho, la revolución fue legitimada por la idea de la autonomía natural de los individuos: sus derechos fueron descubiertos por el entendimiento racional de la filosofía en el caso francés, o por el sentido común del hombre en el caso norteamericano, y de esta manera ambos no solo

²⁵ LABROUSSE, Ernest. La crise de L'economie francaise à la fin de l'Ancien Regime et au debout de la Révolution, Paris, 1944.

²⁶ Heidelberg. Allgemeine Staatslere. Hay traducción Española de Fernando de los Ríos. Con un prologo del mismo autor. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978, por la que cito, Pág. 26.

preceden el nuevo orden, sino que son sus creaciones legislativas. Ya fuera por el contrato social ficticio de los incisos o por la voluntad divina y el carácter manifiesto de los derechos, el poder coercitivo del Estado es finalmente justificado por acuerdos libremente insertados o por la libre comprensión de individuos autónomos.

Pero lo contrario parece ser igualmente válido: La Asamblea Nacional, como representante de los franceses, proclamo los derechos del “hombre”, y al hacerlo, introdujo al “hombre” en la escena mundial. La esencia del “hombre” reposa entonces en este acto de proclamación con el que declara lingüísticamente y legisla políticamente sin otro fundamento o autoridad que el mismo. El lenguaje ejecuta su papel de hacedor del mundo y establece el sistema político basado en una libertad auto referenciada.

Ahora bien, es de la esencia de los derechos del hombre y del ciudadano ser proclamados, porque aparte del hombre nadie puede garantizarlos. Y durante ese acto de proclamación, el “hombre” reconoce y afirma su voluntad. La revolución fue un acto de auto fundación, que simultáneamente determina al poseedor del derecho y al poder del legislador como representantes históricos en su tarea de crear todos los Derechos Humanos ex nihilo. De tal manera que desde ese momento, la nueva declaración de derechos tienen como elemento común e inmutable el hecho de referirse al “hombre” o la naturaleza humana, con lo cual legitima al legislador y a los diferentes contenidos que a su vez abren nuevas áreas de derecho y expanden las libertades.

¿El Texto alcanzo sus fines?

Afirmativo: El texto de la **declaración de los derechos del hombre y del hombre y del ciudadano** alcanzo plenamente sus fines y fue recepcionado en otros lugares como a continuación se explica. Todo esto significó un enorme avance que posibilito el establecimiento de las constituciones de signo liberal del siglo XIX. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial se dieron pasos importantes para la protección supranacional de los derechos humanos, al adquirirse cada vez más clara conciencia de que estos no pueden quedar restringidos a la órbita domestica de cada Estado, puesto que son patrimonio común de la humanidad.

Los derechos humanos son los más intrínsecamente ligados de toda persona a los valores de libertad, igualdad y solidaridad que de ella dimanar, reconocidos y protegidos, por el ordenamiento jurídico-constitucional democrático y por la conciencia colectiva que se expresa en el derecho internacional de las Naciones Unidas.

En el proceso histórico de los cuatro últimos siglos, fue generándose la expresión de derechos humanos (human Rights en inglés, droits de l'homme en francés y expresiones equivalentes en otras lenguas), para significar, sucesivamente y al compás de las diversas concepciones filosóficas, los derechos naturales o innatos, esenciales, absolutos, de cada persona individual y de cada grupo humano o de cada pueblo; y, ya en el acelerado proceso de consolidación de esas aspiraciones y pretensiones, los derechos fundamentales, como se designan en la gran mayoría de las constituciones y de los pactos o convenios internacionales.

Recepción en otros lugares.

La polémica sobre el origen de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano siempre ha estado a la orden del día. Cual ha sido la influencia de la Declaración de Independencia Americana en la Francesa de 1789. Las Declaraciones americanas a su vez reciben una influencia decisiva de los Bill of Rights ingleses o por el contrario hay diferencias sustanciales entre unas y otras. Cuál es la relación existente entre contractualismo y Declaración de Derechos:

1. Hay una clara influencia de los Bills of Rights ingleses en la Declaración de Derechos Americanos y sin lugar a duda hay influencia de las Declaración de Derechos Americanas en la Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano de 1789. tampoco podría desconocerse la influencia del Contrato social Rousseauiano en la Declaración Francesa²⁷
2. Jellinek, ha demostrado la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre sobre la historia Jurídica de los Estados Europeos.²⁸, influencia que se evidencia en el

²⁷ AMUCHASTEGUI, Jesús G. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Editorial Nacional. Madrid. 1984. Pág. 22

²⁸ JELLINEK. Respuesta a Boutmy. Pag 154, Citado por AMUCHASTEGUI, Jesús G. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Editorial Nacional. Madrid. 1984. Pág. 21.

reconocimiento oficial de los Derechos del hombre frente a los Derechos del Estado, en el Derecho Público y en la formación del concepto de Derechos Públicos subjetivos

Por ello a lo largo del siglo XIX, con la Revolución de signos historicista y positivista, la reflexión sobre Derechos queda absolutamente olvidada- en efecto con la Escuela histórica hace crisis de modo radical y definitivo, la ideología secular del Derecho Natural, la creencia en un Derecho descubrible por la razón e impreso de modo innato en el ánimo, valido incondicionalmente para todos los tiempos y todos los pueblos²⁹ y con ello la creencia en unos Derechos Naturales del hombre que todo hombre tiene por el mero hecho de ser hombre, y de los que puede predicarse los caracteres de la universalidad e inmutabilidad.

Jellinek retoma el estudio de los Derechos Humanos, pero lo hace desde una perspectiva radicalmente diferente a la iusnaturalista; Jellinek participaba del cambio de actitud intelectual que la revolución positivista supuso; hace suya esa concepción positivista del mundo y del Derecho imperantes en la cultura Jurídica Europea de finales del siglo XIX. En su Teoría General del Estado lo establece con claridad meridiana: “El objeto de la ciencia teórica lo constituye el ser, no el deber ser, el mundo dado, no uno a crear”³⁰ Dicho con otras palabras, para Jellinek, como para todo el positivismo, el Derecho se reduce al Derecho Positivo.³¹

¿Cuál ha sido la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre sobre la historia Jurídica de los Estados europeos? ¿Cómo tiene lugar el reconocimiento oficial de los Derechos del hombre frente a los Derechos del Estado? ¿Cómo se convierte en Derecho Público el Reconocimiento de los Derechos Individuales? A determinar el momento en que se reconoce un Derecho, da igual, cual sea, al individuo. Jellinek es tajante en este punto: “Desde el día en que se formulo un Derecho General del hombre del ciudadano tomo cuerpo la idea de llevar a los textos legislativos la exposición de esos Derechos.”

²⁹ GONZALEZ, Vicent. La Escuela Histórica del Derecho. En anales de la Cátedra de Francisco Suárez, número extraordinario dedicado a Savigny, No. XIX, Granada, 1979, Pág. 37 y 38.

³⁰ Heidelberg. Allgemeine Staatslere. Hay traducción Española de Fernando de los Ríos. Con un prologo del mismo autor. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978, por la que cito, Pág. 26.

³¹ GONZALEZ, Vicent. La Escuela Histórica del Derecho. En anales de la Cátedra de Francisco Suárez, número extraordinario dedicado a Savigny, No. XIX, Granada, 1979, page. 37 y 38.

4. LOS EFECTOS DEL TEXTO HACIA EL PRESENTE.

Interés actual de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

El momento simbólico de la fundación y comienzo de la modernidad puede ser ubicado en la sucesión de los grandes documentos revolucionarios del siglo XVIII: La Declaración de la Independencia Americana (1776), La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen Francesa en (1789)³² Su clausura simbólica ha sido identificada con la caída del muro de Berlín en 1989.

Entre tanto los Derechos naturales proclamados por la Declaración del siglo XVIII se transformaron en los Derechos Humanos, su ámbito y jurisdicción se expandió desde Francia y los Estados de la Unión hacia toda la humanidad, y sus legisladores se expandieron desde las asambleas revolucionarias hacia toda la comunidad internacional con todo y sus plenipotenciarios y Diplomáticos³³ en Nueva York, Ginebra y Estrasburgo.

El impacto de la Declaración Francesa, en particular, ha sido profundo: por ejemplo, La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, sigue de cerca los preceptos de la Declaración Francesa, tanto en cuanto al contenido como en la forma.³⁴ Como dijo un crítico contemporáneo, “Los padres de la declaración de las Naciones Unidas de 1948 siguieron el modelo establecido en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1.789, sin embargo sustituyeron la expresión “hombre” por un más ambiguo “humanos”³⁵

Los grandes movimientos políticos de nuestra era que han apelado a los derechos naturales o humanos, son los descendientes directos de los revolucionarios franceses: tales movimientos incluyeron campañas contra la esclavitud y a favor de la

³² GAIL SCHWAB & JOHN JEANNENEY. Sobre la Historia de la Declaración Francesa , ver. Lynn Hunt ed., The French Revolution and Human Right: A brief Documentary History, Boston: Bedford Books, 1996. eds., The French Revolution of 1789 and its Impact, Westport: Greenwood Press, 1995.

³³ AMUCHASTEGUI, Jesús G. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Editorial Nacional. Madrid. 1984. Pág. 103

³⁴ Ver. Stephen Larks. “From de sigle Confused Page” to the “Decalogue for Six Billion Persons”: The Roots of the Universal Declaration of Human Right in the French Revolution” 20 Human Right Quarterly, 459 – 514, 461 (1988)

³⁵ Lynn Hunt, “The Revolutionary Origins of Human Right”, op Cit., 3

descolonización, la lucha de los pueblos contra los regímenes comunistas, el movimiento anti-apartheid, movimientos de protesta por parte de sufragantes que reclaman derechos civiles, movimientos sindicalistas y obreros y muchas formas distintas de resistencia contra la ocupación extranjera y la opresión interna.

Es ampliamente considerado como texto clave, del Estado Occidental de los Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Hombre en Sociedad de 1789, promulgada por la Asamblea Nacional por el Estado de la Revolución Francesa, traducida y reproducida en muchos idiomas, entre estos, por Antonio Nariño al español.³⁶ El mismo autor considera que en la revolución Ilustrada de Hispanoamérica el pensamiento ilustrado de los derechos humanos estuvo presente desde el inicio.

³⁶ MARQUARDT, Bernd. Historia Universal del Estado. El Estado de la doble Revolución Ilustrada e Industrial. Tomo 3. La Carreta Editores E.U. – Bogota: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales: La Carreta. 2009. Pág. 219-220

CONCLUSIONES

La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano constituye un momento de la historia nacional de Francia; pero adquirió una dimensión universal: Forma parte del patrimonio histórico común de la humanidad. La igualdad de los ciudadanos, el progreso social y humano y demás conceptos incluidos en la declaración, abrieron nuevas puertas en la historia de Francia pero, por el carácter general de sus planteamientos la revolución tuvo validez universal para toda la humanidad y sus impulsores fueron conscientes de ello; de esa voluntad de dirigirse a la posteridad nació el vocabulario humanista tomado de la filosofía de la época, contribuyendo a la profundización de las luchas políticas e ideológicas y de las confrontaciones sociales que llevaron a la destrucción de las realidades del antiguo régimen dentro y fuera de las fronteras de Francia,³⁷ con particular importancia en todos y cada uno de los **movimientos de independencia cuyo Bicentenario** estamos celebrando en los años presentes.

³⁷ MAZURIC, Claude. Sur la Révolution Française. Paris (Ed. Sociales), 1970

BIBLIOGRAFIA.

1. AMUCHASTEGUI, Jesús G. Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Editorial Nacional. Madrid. 1984. Pág. 231
2. CASCAJO CASTRO; DE CASTRO CID, GOMEZ TORRES Y PEREZ LUÑO. El Proceso de Positivización de los Derechos Fundamentales, en los Derechos Humanos, significación, estatuto jurídico y sistema, obra colectiva. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979. Véase en concreto la pagina 259.
3. COSTAS, Douzinas, El Fin de los Derechos Humanos. Traducción de Ricardo Sanin y otros. Universidad de Antioquia. Legis, editores. 2008, Pág. 109
4. GONZALEZ, Vicent. La Escuela Histórica del Derecho. En anales de la Cátedra de Francisco Suárez, número extraordinario dedicado a Savigny, No. XIX, Granada, 1979, Pág. 37 y 38.
5. GAIL SCHWAB & JOHN JEANNENEY. Sobre la Historia de la Declaración Francesa , ver Lynn Hunt ed., The French Revolution and Human Right: A brief Documentary History, Boston: Bedford Books, 1996. eds, The French Revolution of 1789 and its Impact, Westport: Greenwood Press, 1995.
6. HABERMAS, Jurgen. Theory and Practice, London: Heinemann 1974, 88.
7. HEIDELBERG. Allgemeine Staatslere. Hay traducción Española de Fernando de los Ríos. Con un prologo del mismo autor. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978, por la que cito, Pág. 26.
8. HINCKER, Francois et MAZAURIC, Claude. Histoire de la France comtemporaine, t. I: 1789 – 1799. Paris 1788.
9. HUNT Lynn. “The Revolutionary Origins of Human Right”, op Cit., 3
10. JELLINEK, Georg, traducción al Español: Teoría General del Estado, 2º Edición México Continental, 1958. Pág. 45-60
11. NORBERTO, Bobbio, The Age of Right , Cambridge: Polity, 1966, 87. Ruggiero, Storial del liberalismo europeo, citado en Bobbio 97, n. 34.
12. LABROUSSE, Ernest. La crise de L`economie francaise à la fin de l`Ancien Regime et au debout de la Rèvolution, Paris, 1944.
13. MAZAURIC, Claude. Sur la Rèvolution Francaise. Paris (Ed. Sociales), 1970

14. MARQUARDT, Bernd. Historia Universal del Estado. El Estado de la doble Revolución Ilustrada e Industrial. Tomo 3. La Carreta Editores – Bogota: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales: La Carreta. 2009. Pág. 219-220

15. RUGGERI PARRA, Pablo. Derechos del Hombre y del Ciudadano. Sesquicentenario de la Independencia. Caracas – Venezuela.1959

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-noviembre 2010

Comentario de José Luis Chávez García a la ponencia CRVIII-ESP-04-10 **“La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y su Importancia en el Bicentenario de la Independencia”** de Julio Armando Rodríguez Ortega.

El trabajo de Julio Rodríguez versa sobre la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano (DHC); sus antecedentes e influencia histórica, por sí mismo, adquiere importancia debido a la vigencia del tema en nuestras sociedades contemporáneas. El autor hace un notable esfuerzo por sintetizar, en pocas cuartillas, la historia de la humanidad (desde el s. XVII hasta nuestros días), para conseguir su objetivo.

Los DHC surgen en Francia en 1789 y su propósito —apunta el investigador— fue reorganizar a la sociedad con respecto al Estado; de acuerdo con los postulados del derecho natural (*iusnaturae*), tarea que finiquitaría el funcionamiento del Antiguo Régimen (monárquico). Así pues, para una mejor explicación, el autor parte implícitamente de la siguiente idea: el modelo social, político y económico imperante en Europa, vigente después de la caída del feudalismo -en el s. XV- fue la monarquía que luego devino absoluta. El régimen monárquico incluyó la existencia de un monarca, quien concentró *per se* los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (ejemplo, *Le Roi Soleil* [el Rey Sol, Luis XIV de Francia]: *L'État c'est moi* [el Estado soy yo]). Por consiguiente, los DHC —continúa el autor— se convirtieron en ariete que sirvió para acabar con las desigualdades entre súbditos y realeza (por supuesto, junto con la aristocracia), proceso que finalmente encumbraría a la burguesía en el poder. Autores como Rousseau (soberanía popular), Montesquieu (división de poderes) y Locke (derecho a la propiedad) son analizados para destacar su prominencia en la época.

La Revolución Francesa detonó cambios en las esferas sociales, políticas, ideológicas y económicas. Aunado a lo anterior, la aparición de los DHC —dice Julio Armando Rodríguez— no sólo logró su propósito original, es decir, reemplazar al régimen monárquico, además tuvo repercusiones en Europa y en el resto del Mundo.

El texto incluye un elemento importante que explica el proceso de transición entre el sistema monárquico y el modelo republicano: el paso de un gobierno autárquico a otro

dominado por las mayorías; mientras que el monarca justificó su fuente de poder en el mandato divino, el régimen republicano —continúa el autor— sustentó su legitimidad en el consenso popular. Los DHC, precisamente, se adhieren a la nueva cosmovisión de corte liberal: igualdad entre los ciudadanos, progreso social y humano; democracia, división de poderes, voto universal, etc.

La realidad de Hispanoamérica se circunscribe en este contexto. Las ideas libertarias se inspiraron en la experiencia estadounidense (1776) y europea (Francia 1789); de modo que los *Bills of Rights* (Carta de los Derechos) y los DHC -que coincidieron en garantizar la libertad de religión, expresión y la seguridad personal (*habeas corpus*)- no solamente fueron el sustento constitucional de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, lo fueron también de diversas constituciones, obviamente las extensiones territoriales de la monarquía española no serían la excepción (en España apareció la Constitución de Cádiz en 1812, en México puede verse esta influencia en la Constitución de Apatzingán en 1814).

La obra analizada incluye un apartado que se dedica al estudio de los DHC en una época reciente, la Segunda Guerra Mundial. La primera observación que hace el investigador, es que los DHC transitarían para luego convertirse en Derechos Humanos. El surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) permitió esta revalidación y renovación nominal. Las diferentes arenas, en las cuales, se puso a prueba la nueva denominación, por ejemplo, en la descolonización, en los regímenes comunistas, en la lucha contra el apartheid, en la defensa de derechos civiles, movimientos sindicales y obreros. Lo anterior sustenta la idea de Julio Armando Rodríguez, quien dice, que los DHC —se incluye implícitamente a los Derechos Humanos— son producto de una realidad histórica con situaciones sociales concretas.

Finalmente, se agradece al autor del texto la elección del tema y su afortunado desarrollo. La lectura resulta constructiva y amena, logra despertar en el lector la reflexión. No obstante a los aciertos señalados, sugerimos al autor continúe la redacción sobre la materia, particularmente, que considere la posibilidad de extender el estudio de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y su conversión en los Derechos Humanos; incluyendo, los nuevos arreglos constitucionales aprobados en países, tales como:

Bolivia, Ecuador, Venezuela (grupos minoritarios e indígenas), Colombia y México (inseguridad y narcotráfico). Además, de las reformas constitucionales en Francia y los Estados Unidos (inmigrantes), el tema de Israel (desplazados), el caso de India y Pakistán (religión).

“CATÁLOGO LEGISLATIVO 2009”

Por: Lorenzo Rodríguez Gallardo; Ing. José de Jesús de Luna Mora; Lic. Alejandro Serrano Almanza; Lic. Jorge Eduardo Pérez Hernández; Lic. Gerardo W. Álvarez Maldonado; Lic. Verónica Ramírez Luna; Lic. María Paulina López Bautista; Lic. René Merla Rodríguez; Lic. Francisco Javier Medina Martínez; Lic. Ma. De Lourdes Amézquita Ruíz; Lic. Neder Iván Ramírez Martínez; Ing. Luis Zamarripa Aguilar; Lic. Cynthia Alejandra Rodríguez Esparza; Mtra. Mercedes Vargas Rodríguez; Dr. Pablo Macías Flores; Lic. Laura Lizeth Santoyo Valenzuela; Lic. Sergio Roberto Méndez Martínez¹

RESUMEN

¿Cuál es la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes? El objetivo general fue conocer y analizar la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes y en su caso, realizar uno con mayor grado de actualización y certeza jurídica. La metodología consistió tres grandes vertientes, la parte histórica por la revisión de los antecedentes publicados de las leyes locales, la parte jurídica por el análisis del contenido de la normas y; una parte informática que consistió en la compilación, actualización y realización de un catálogo legislativo confiable y actualizado.

El resultado y conclusiones comprendieron que se logró conocer y analizar la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. Una vez vista su obsolescencia y falta de certeza jurídica, se realizó un nuevo catálogo en formato electrónico con un rediseño informático con mayor grado de actualización y certeza jurídica. La página de Internet en la cual se incluye el catálogo legislativo 2009 ya se encuentra actualizada y dicha información se encuentra por medio digital para su consulta en disco en formato DVD. El resultado incluye 125 leyes del estado con vigencia legal y su consulta adquiere plena certeza jurídica por haber sido confrontadas con la fuente original en el proceso legislativo y con la fuente de validez que es el Periódico Oficial del Estado.

¹ Miembros de REDIPAL, Investigadores del Instituto de Investigaciones legislativas de la LX legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuál es la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes?

1.1.- JUSTIFICACIÓN

El Instituto de Investigaciones legislativas del H. Congreso del Estado tiene dentro de sus funciones la conformación y actualización de un Catálogo legislativo en formato electrónico, pero en la realización y actualización correspondiente al año 2009, se han encontrado una serie de insuficiencias y divergencias con otras bases de datos sobre el mismo tema, por lo que se ha detectado la necesidad de hacer una revisión más exhaustiva para dar cumplimiento a esta tarea institucional, a partir del análisis de la fuente oficial que permita un mayor grado de certeza en la consulta del catálogo jurídico.

Los legisladores, los ciudadanos en general, los funcionarios públicos y privados, los académicos e investigadores acuden al Congreso para la realización de consultas sobre determinadas normas legales y se ha encontrado que en algunas ocasiones la búsqueda resulta infructuosa o por lo menos incompleta, por las divergencias en bases de datos sobre el catálogo legislativo del estado.

Existe una obligación legal, administrativa y laboral del Instituto y su personal para la tarea que se propone, así lo disponen las normas constitucionales relativas a los servidores públicos y las leyes relativas, en especial la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Reglamento de los Órganos Auxiliares del Congreso del Estado, dentro del cual se incluye al Instituto de Investigaciones Legislativas. Con lo anterior se determina que existe plena justificación legal, social, académica, administrativa y técnica para la realización de la presente investigación programada.

1.2.- OBJETIVO GENERAL

Conocer y analizar la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes y en su caso, realizar uno con mayor grado de actualización y certeza jurídica.

1.2.1.- OBJETIVOS PARTICULARES

Determinar la vigencia jurídica de las normas legales incluidas en el catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Realizar un estudio comparativo de varios catálogos legislativos en formato electrónico, con el del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Comparar las normas legales incluidas en el catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes con las disposiciones publicadas en el órgano de difusión oficial que les dá vigencia.

Realizar y difundir un nuevo catálogo legislativo en formato electrónico.

1.3.- HIPÓTESIS

La situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes carece de la actualización y certeza jurídica por la insuficiente correspondencia con lo publicado en el Periódico Oficial del Estado.

1.4.- METODOLOGÍA

De conformidad con las variables identificadas en la hipótesis (catálogo legislativo en formato electrónico, actualización y certeza jurídica y; Periódico Oficial del Estado), el estudio tiene tres grandes vertientes, la parte histórica por la revisión de los antecedentes publicados de las leyes locales, la parte jurídica por el análisis del contenido de la normas y; una parte informática que consiste en la compilación, actualización y realización de un catálogo legislativo confiable y actualizado.

La metodología del estudio, en nivel doctrinario, utiliza la teoría de sistemas en el sentido de basar el análisis en la combinación de elementos: históricos por lo que hace a la evolución en el tiempo del tema bajo estudio y; funcionales, por la revisión de las funciones e interacciones de los actores involucrados en la compilación legislativa. En el nivel tipológico, la investigación es descriptiva, analítica, retrospectiva, circunspectiva y prospectiva, es tanto teórica como de campo, es comparativa multidisciplinaria y no experimental, combina elementos cuantitativos y cualitativos y privilegia el tipo de análisis inductivo porque parte de la revisión y análisis de cada norma en particular para construir un catálogo general. En el nivel técnico, se utilizaron las fichas bibliográficas,

hemerográficas y electrónicas en sus modalidades de medios magnéticos e internet. También se utilizó la entrevista individual semiestructurada.

Los límites de tiempo de realización son de abril a noviembre de 2009, el periodo bajo estudio será de 1950 a 2009, tomado como referencia el año de entrada en vigor de la Constitución local. El espacio comprende únicamente las leyes vigentes en el estado de Aguascalientes, las personas involucradas son las mencionadas en la portada del trabajo y aquellas que sea necesario entrevistar con motivo de la realización del trabajo.

2. MARCO TEÓRICO

2. 1.- MARCO LEGAL DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

El proyecto de investigación es parte de la función de servicio público encomendada al Instituto como organismo gubernamental, por lo tanto la base jurídica de la realización es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108, 109 y 134. De la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, nos fundamenta el artículo 73 por lo que hace a las responsabilidades que tenemos como servidores públicos.

Derivado de las normas anteriores, encontramos base jurídica en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, principalmente en sus artículos 162 y 163, que señalan a los órganos auxiliares del Congreso del Estado los siguientes, entre ellos al Instituto de Investigaciones Legislativas. En concordancia con el artículo 73 de la Constitución local, es aplicable también la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos dos, tres, 69, 70 y 71.

Una vez revisadas las normas constitucionales y legales, es preciso mencionar como base de esta investigación, las disposiciones reglamentarias que señalan la facultad y obligación del Instituto para la realización de este a proyecto. Para ello, se revisa el Reglamento de los Órganos Auxiliares del Congreso del Estado de Aguascalientes, en lo particular el artículo décimo (Congreso del Estado: 2009).

2. 2.- EL SISTEMA MEXICANO DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA (SIMIL)

En el tiempo que iniciamos a concebir el proyecto de investigación sobre el Catálogo Legislativo 2009, surgió a nivel nacional, a iniciativa del Senado de la República por vía de su órgano de Investigación Legislativa, el “Instituto Belisario Domínguez”, la invitación a los poderes públicos de los tres niveles de gobierno, a los Institutos de Investigaciones Legislativas y a instituciones de Educación Superior del país, para sumar esfuerzos en materia de informática legislativa y construir una plataforma común de búsqueda y consulta legislativa. El proyecto fue denominado Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) y, vino a dar un impulso de coordinación a nuestra investigación y a darle una nueva perspectiva teórica de mayor alcance a los resultados de nuestro trabajo. A continuación se presenta en forma sintética la descripción teórica del SIMIL (IBD: 2009).

En México, los diversos actores que conforman el universo jurídico y legislativo, tienen a su disposición una multiplicidad de sitios, bancos de datos y otras fuentes de información, sin embargo el cúmulo de datos que se ofrecen están inconexos, en algunos casos son de difícil acceso y en casos extremos su contenido no está actualizado o de plano requiere de una validación posterior por su falta de confiabilidad.

Los sitios de los grandes bancos de datos no se consultan con la frecuencia que se debería en un país del calibre del nuestro, lo que se produce por desconocimiento o porque es necesario hacerse experto en la búsqueda de estos temas. Paradójicamente la idea central de la informática que reposa en la eficiencia de procesos, en la disponibilidad de la información y en la fluidez de la comunicación se ve comprometida porque la complejidad en la consulta, ha llevado a que las áreas de estudio jurídico tengan que especializarse en informática, en detrimento de otras disciplinas que son las piedras angulares de este universo, como la técnica y el criterio jurídico o el conocimiento del proceso legislativo. Es una necesidad poner al día la información disponible, sistematizarla, integrarla y darle mejor acceso al usuario.

El proyecto está dividido en tres etapas. La primera comprende la elaboración de un diagnóstico sobre el estado que guarda cada uno de los sistemas que se interconectarán al SIMIL, de sus características tecnológicas y de su organización y jerarquía en cada una de las instituciones en donde operan. En esta etapa se determinarán las necesidades de

homologación e interconexión de las bases de datos, que se aterrizarán en un paquete de recomendaciones para cada una de las entidades que proporcionen la información solicitada por la institución responsable de desarrollar el proyecto en su primera fase. La segunda etapa consiste en la implementación del proyecto a partir de los recursos presupuestales asignados a cada una de las entidades que así lo requieran; de las adecuaciones de procesos, procedimientos, estructura, requerimientos de hardware y software, capacitación de personal, etcétera. Finalmente, en una tercera etapa se busca el escalamiento del sistema a nivel internacional.

2. 3.- DESCRIPCIÓN DE ETAPAS Y ACCIONES

El trabajo de campo a nivel local se realizó en atención a las variables identificadas en la hipótesis (catálogo legislativo en formato electrónico, actualización y certeza jurídica y; Periódico Oficial del Estado). Para su estudio se organizó el trabajo en tres grandes etapas, la parte histórica por la revisión de los antecedentes publicados de las leyes locales, la parte jurídica por el análisis del contenido de la normas y; la parte informática que consiste en la compilación, actualización y realización del catálogo legislativo en medios magnéticos con la información sistematizada y actualizada.

El personal adscrito al Instituto, es interdisciplinario, lo cual fue una ventaja por la perspectiva de análisis, pero una restricción porque carece de los elementos jurídicos especializados para el proyecto. Con todo y ello se logró encauzar un gran esfuerzo, dedicación y realizar un trabajo profesional. El equipo de trabajo revisó la totalidad de leyes existente en el Catálogo del H. Congreso del Estado, considerando los perfiles profesionales del personal, con el objetivo de aportar conocimientos adicionales a la materia, además tomando en cuenta los subgrupos de las leyes en los que se dividieron por temas y afinidad a los integrantes del Instituto. Para ello se llevó a cabo una reunión con el personal para explicar detalladamente los procedimientos de revisión histórica que se deberían realizar.

El trabajo consistió en una revisión exhaustiva y concienzuda, donde se tenían que consultar leyes afines, para detectar si se contraponía con esta u otras. En este caso, puede ser un documento encontrado en Internet o algún libro o documento resguardado en alguna biblioteca. Finalmente se llenó el “formato de reformas,” donde se vaciaron los datos investigados, el cual nos detectó las inconsistencias de las propias leyes, en el

sentido de cuestiones de redacción o vaciado de las mismas al sistema del Catálogo Legislativo, donde posteriormente se solventaron, aclararon, mediante el Periódico Oficial del Estado, donde queda impreso tal cual se aprobaron las Leyes.

Una parte que combinó las tres etapas y fue nuestro punto de partida en el trabajo de campo, fue la distribución del total de leyes en el catálogo actual en mayo de 2009 (125) entre todo el personal de investigadores y coordinadores del Instituto para la búsqueda y confrontación con su fuente de legalidad y certeza jurídica, el Periódico Oficial del Estado.

En lo relativo a la parte histórica, construimos un cuestionario general de búsqueda para uniformar el contenido del material a revisar.

Las etapas de análisis jurídico e informático de esta investigación, tuvieron que caminar en forma simultánea retroalimentándose mutuamente. Se hizo un cuadro comparativo de catálogos legislativos del Estado de Aguascalientes en formato electrónico y se encontraron cinco de ellos a saber: Orden Jurídico Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación a nivel federal; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y, el del H. Congreso del Estado de Aguascalientes a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas. Adicionalmente se revisaron cinco catálogos legislativos estatales en formato de disco compacto elaborados por anteriores legislaturas, encontrando divergencia en el contenido de todos ellos.

3.- ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

El equipo de trabajo revisó entonces diez catálogos legislativos en formato electrónico de un periodo de diez años que va de 1999 a 2009. Las divergencias son explicables en varios sentidos. Desde el número total de cada catálogo, pasando por la cita incorrecta del nombre o título de la ley con un simple “Ley de” en lugar de “Ley para”, hasta llegar a la omisión de varias leyes, la inclusión de códigos de vigencia sólo para el municipio de Aguascalientes y la inclusión de leyes que habían dejado de tener vigencia legal. Incluso, en alguno de los catálogos encontramos el caso de dos decretos del Poder Ejecutivo que habían sido incluidos como leyes.

Es preciso aclarar que el alcance de este proyecto incluye sólo leyes estatales y deja para un ejercicio posterior, la inclusión de códigos y reglamentos específicos.

El cuadro numérico nos refleja en forma concentrada la siguiente información relativa a los catálogos, aclarando que algunos de ellos se encontraron en disco compacto y otros en línea en diversas páginas de Internet:

COMPARATIVO NUMÉRICO DE LOS PRINCIPALES CATÁLOGOS LEGISLATIVOS

CATALOGO	CANTIDAD DE LEYES
Congreso (enero 1999)	99
Congreso (mayo 2000)	113
Congreso (febrero 2001)	108
Congreso (julio 2002)	108
Congreso (noviembre 2007)	125
Congreso (junio 2009)	128
Poder Judicial del Estado (junio 2009)	16
Suprema Corte de Justicia (junio 2009)	114
Poder Ejecutivo Gobierno del Estado (junio 2009)	125
Orden Jurídico Nacional SEGOB (junio 2009)	125
CATALOGO REVISADO (PROYECTO OCTUBRE 2009)	125

El rasgo común de los discos compactos que había hecho con anterioridad el H. Congreso del Estado, es que manejaban sólo una lista de leyes en carpetas con archivos del procesador de Word, sin una clasificación exhaustiva, lo cual favorecía de alguna manera el manejo de la información por parte del usuario. Los nuevos catálogos en disco y en línea, cambiaron el formato a carpetas de texto en el programa conocido como PDF, lo cual dificulta la consulta y sobre todo, la copia de textos de los archivos. La parte informática relativa a una clasificación u orden específico siguió ausente de los catálogos.

De una entrevista con el área encargada de este asunto en el Poder Judicial, encontramos que ellos sólo incluyeron en su catálogo en línea, las normas de uso más

común en esa Institución. El Poder Ejecutivo del Estado maneja esta información a través de la Secretaría General de Gobierno y por lo regular suben a su página de internet el catálogo que se produce en el Congreso del Estado, la página del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación y la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se alimentan de la información que el Congreso mantiene en línea, por lo que quedó más clara para el personal que participó en este proyecto, la enorme responsabilidad de mantener actualizado el catálogo legislativo del estado, por ser el H. Congreso la fuente primaria de consulta de leyes estatales.

El análisis jurídico reveló que al catálogo le sobaban por lo menos tres leyes que debían ser excluidas por carecer de vigencia, la del Instituto Cultural y la relativa al Deporte y la del Consejo de Ciencia y Tecnología, que por haber sido incluidas por los encargados en la gestión anterior del Instituto, parecía que existían con vigencia.

Al observar que los catálogos no coinciden en cuanto al número de leyes vigentes en el estado y recabar la parte de búsqueda histórica, se encontraron algunas que no coinciden en su contenido, algunas duplicadas en el tema sobre el que tratan y algunas incluidas en la lista más por costumbre que por certeza, lo que nos puso en alerta y nos orilló a buscar una actualización por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Aguascalientes.

4.- RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El análisis de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, nos dejó ver la necesidad de su actualización. Los temas específicos relativos a la norma fundamental se incluyen por separado en el anexo denominado “LA CONSTITUCIÓN”, en ese apartado se revisa la congruencia de la norma suprema en el estado con algunas leyes en lo particular, las reformas que ha sufrido a lo largo de la historia, la actualización con respecto a la Constitución Federal y una interesante sección sobre el número de reformas por legislatura, así como el análisis de las iniciativas de reforma pendientes de resolver por esta LX Legislatura.

En términos generales, al encontrar leyes en las que por alguna circunstancia se omitió su abrogación o la derogación de alguno de sus artículos y luego se publicó otra, consideramos prudente sugerir la inclusión de varios artículos del Código Civil al capítulo

de PREVENCIÓNES GENERALES dentro de la Constitución Política, para los efectos de suplir las omisiones y dar mayor certeza jurídica al gobernado. Tal es el caso de los artículos tercero, sobre la obligación de publicar en el periódico oficial las leyes y, el sexto, que textualmente señala: “ARTÍCULO 6º.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior” (Código Civil: 2009).

En particular, del análisis de información entre los diferentes catálogos, identificamos 44 leyes sobre las que en principio se carecía de plena certeza sobre su inclusión o eliminación del catálogo.

4.1.- ANÁLISIS POR TEMAS

a) LAS LEYES DE HACIENDA Y LEY DE INGRESOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE AGUASCALIENTES, fueron parte de un análisis especial, debido a la complejidad y particularidad de la cuestión financiera, el cual se incluye en el anexo “LEY DE INGRESOS”. El trabajo consistió en analizar el marco histórico, jurídico y administrativo de la Ley de Ingresos y de la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes a fin de estudiar y determinar la composición de los rubros que integran la Hacienda y los ingresos del Gobierno del Estado y sus once municipios. Cabe mencionar que algunas leyes del Catálogo Legislativo, no contaban con los datos históricos suficientes en el portal del H. Congreso del Estado, lo que se tradujo en una investigación de campo ardua, en los archivos históricos del Congreso, del Estado y del Municipio, obteniendo un resultado exitoso.

b) LA MATERIA EDUCATIVA fue motivo de un análisis particular, del que resultó, en opinión de este Instituto, la duplicidad y multiplicidad de normas legales en cuanto a su contenido formal, material y administrativo; que desde la perspectiva económica pueden representar dispersión y falta de claridad en el manejo de los recursos que se les asignan. En tal virtud se propone una revisión a fondo a cargo de la Comisión respectiva de ésta LX Legislatura para que analicen la viabilidad de corregir esta situación mediante las acciones legislativas que correspondan, entre las cuales sugerimos la abrogación de la Ley de Estímulos y Recompensas, de la ley que crea La Fundación Aguascalientes para la Excelencia Educativa y la del Instituto de Crédito Educativo y Becas, para que la parte

sustancial de estas se incorpore en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes o en la Ley de crea el Instituto de Educación del Estado. Igualmente se sugiere revisar el alcance y facultades de la Ley de Ciencia y Tecnología.

De manera especial se detectó la ausencia ----Que a nuestro juicio es grave--- de una Ley de Cultura para el Estado de Aguascalientes, ya que el tema sólo existe de manera parcial en el catálogo revisado a través de un decreto del Poder Ejecutivo que establece la creación del Órgano Público Encargado de esta tarea y de manera indirecta a través de la Ley para la Conservación del Patrimonio Cultural del Estado.

c) LA MATERIA PRESUPUESTAL, es uno de los temas que, derivado del análisis jurídico realizado, exige una respuesta de acciones legislativas. En particular a quedado un desfase evidente por las reformas a la Constitución Local de noviembre de 2008 por las que se creó el Órgano de Fiscalización del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes y por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que a nivel nacional, estatal y municipal pretende uniformar un nuevo catálogo de cuentas que impacta necesariamente aspectos básicos de la Administración Pública, en especial de la administración de las Finanzas Públicas en la elaboración de la programación, presupuestación, la estructura de la Ley de Ingresos, la Ley de Hacienda y la propia revisión y fiscalización de los recursos públicos; con un impacto adicional en materia de responsabilidades de los servidores públicos y del funcionamiento y facultades de los órganos internos de control de cada uno de los poderes y ámbitos de gobierno.

En Aguascalientes, se precisa la legislación secundaria de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto porque desde el año 2003 se incluyó en el texto constitucional la modificación sustancial del cambio de nombre al capítulo XVI para adicionar como parte de su contenido la “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, lo que se hizo en un párrafo adicional de este artículo 73, pero a la fecha se ha omitido legislar sobre la ley reglamentaria de este tipo de responsabilidad, aunque existe en la LX Legislatura una iniciativa pendiente de dictaminar sobre el particular.

d) EN MATERIA POLÍTICA, de un análisis comparativo sobre plebiscito y referéndum en el texto de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral, encontramos una discrepancia significativa por lo que

hace al porcentaje necesario de electores que pueden solicitar la realización de una de estas figuras de consulta y ratificación de los actos del Poder Legislativo, Ejecutivo y autoridades municipales, ya que en la primera se requiere del 2.5% de electores registrados en el padrón electoral y en la segunda el 5% de éstos. Tal situación parece en vía de ser corregida ya que existe una iniciativa de reforma al artículo 17 de la Ley secundaria, para armonizar su contenido con el de la constitución local.

e) EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA, en junio del 2008 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una serie de reformas en los artículos 14 a 22, relativas a la modificación sustancial del sistema de procuración y administración de justicia y de seguridad pública, en donde se cambia la naturaleza y funciones del Ministerio Público, se instauran los juicios orales y se proponen cambios para constituir un sistema de justicia adversarial que respete los principios del debido proceso y fortalezca las garantías de legalidad y seguridad jurídica del gobernado. Para la implementación en los estados de estas reformas constitucionales y su armonización con la legislación estatal, en los artículos transitorios de la mencionada reforma se dio un plazo de transición de ocho años.

4. 2.- REDISEÑO INFORMÁTICO

Uno de los resultados más relevantes de este proyecto de investigación, además de la comparación de catálogos legislativos estatales en medios electrónicos y de la exhaustividad en el cotejo de las leyes con su fuente oficial, a sido la producción de un CATÁLOGO LEGISLATIVO que contiene un nuevo menú interactivo el cual tiene como ventajas sobre sus predecesores una interfase mas amigable que permite al usuario mayor facilidad en la consulta de las normas legales vigentes en el Estado de Aguascalientes y mayores opciones de búsqueda de la información así como más claridad en su contenido. El disco contiene una sección tutorial que guía al usuario y le orienta sobre el contenido del mismo, contiene además varios menús con carpetas de información relativas al proyecto de investigación y, en su parte medular ha establecido una clasificación alfabética, otra numérica y una más temática con las cuales facilita la consulta de las leyes y le deja la opción al usuario para abrir los textos vigentes a su elección en el programa de procesador de textos Word o en formato PDF. Con la ventaja adicional de que se puede consultar si así lo desea el usuario, el texto original escaneado del Periódico Oficial del Estado o los antecedentes de cada una de las leyes.

En la actualidad, con el nuevo sistema será muy sencillo para cualquier usuario, consultar las leyes vigentes del estado en los medios electrónicos, disponibles entre los que se encuentra el Catálogo Legislativo 2009.

4. 3.- CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto y fundado anteriormente, se concluye, con respecto al análisis de actualización del catálogo de leyes del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Aguascalientes, que se confirma la hipótesis de investigación planteada: La situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes carece de la actualización y certeza jurídica por la insuficiente correspondencia con lo publicado en el Periódico Oficial del Estado. Con éste trabajo se ha revertido la situación señalada, se ha elaborado un nuevo catálogo provisto de actualización legislativa y certidumbre jurídica.

El trabajo y la metodología para probar la hipótesis de investigación, nos han dado como resultado que la página de Internet en la cual se incluye el catálogo legislativo 2009 ya se encuentra actualizada y dicha información se encuentra por medio digital para su consulta en disco en formato DVD.

El resultado incluye 125 leyes del estado con vigencia legal y su consulta adquiere plena certeza jurídica por haber sido confrontadas con la fuente original en el proceso legislativo y con la fuente oficial que es el Periódico Oficial del Estado.

Es preciso mencionar como parte importante de las conclusiones de este trabajo de investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Aguascalientes, que se cumplieron los objetivos general y particulares planteados:

Como parte del objetivo general se logró conocer y analizar la situación actual del catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes. Una vez vista su obsolescencia y falta de certeza jurídica, se realizó un nuevo catálogo en formato electrónico con un rediseño informático con mayor grado de actualización y certeza jurídica.

En el logro de los objetivos particulares, se debe mencionar que como parte de este trabajo de investigación:

Se determinó la vigencia jurídica de las normas legales incluidas en el catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Existe un estudio comparativo de varios catálogos legislativos en formato electrónico, con el del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Hay una comparación de las normas legales incluidas en el catálogo legislativo en formato electrónico del H. Congreso del Estado de Aguascalientes con las disposiciones publicadas en el órgano de difusión oficial que les da vigencia.

Al haber realizado un nuevo catálogo legislativo con sustento jurídico y rediseño informático, estamos en condiciones de difundirlo entre el público lego y el experto en la materia, para su análisis e incluso para que, en atención a una de las características elementales del conocimiento científico, como lo es su naturaleza falible, entonces pueda servir de punto de partida a nuevas investigaciones sobre el tema. En esta visión, el presente trabajo de investigación se significa como un reto para todo aquel estudioso del derecho y en particular del derecho parlamentario para que refute nuestras hipótesis, cuestione nuestros métodos y nuestros resultados, descubra nuestras insuficiencias y pero también para que con su nueva investigación contribuya al avance de la ciencia jurídica.

5.- BIBLIOGRAFÍA

Instituto de Investigaciones Legislativas, (2009), Manual General de Organización, H. Congreso del Estado de Aguascalientes, documento en disco compacto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2009) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada en 28 de septiembre de 2009.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, (2009) http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_wrapper&Itemid=62, consulta en 4 de noviembre de 2009.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes (2008), Aguascalientes, Ags., México. Recuperado de [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/AGUASCALIENTES/Leyes/AGSLEY100.pdf>] el 12 de mayo de 2009.

Congreso del Estado de Aguascalientes. (2009), Reglamento de los Órganos Auxiliares del Congreso del Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Tomo LXXII, Núm. 28. Aguascalientes. México, 13 de julio de 2009.

Instituto Belisario Domínguez, (2009) Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) Senado de la República, México, documento en disco compacto.

Instituto Politécnico Nacional, (2009) Estudio de Factibilidad Tecnológica para la Implementación del Sistema Mexicano de Información Legislativa, Coordinación General de Servicios Informáticos, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, documento en disco compacto.

Orden Jurídico Nacional <http://www.ordenjuridico.gob.mx/legislaciónlocal/ags/L-022.pdf> Consulta 19.09. 2009

Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://www.scjn.gob.mx/legislaciónestatal/ags/L-14.pdf> Consulta 16.09. 2009

Poder Ejecutivo Estatal <http://www.aguascalientes.gob.mx/cgel/leyes/.apsx> Consulta 22.10. 2009.

Poder Judicial del Estado <http://www.poderjudicialags.gob.mx/estadisticas/leyes.htm> Consulta 23.10. 2009

Congreso del Estado de Aguascalientes <http://iil.congresoags.gob.mx/sitio/leyes> Consulta 22.10. 2009.

Código Civil del Estado de Aguascalientes, (2009) http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_wrapper&Itemid=62 consulta do en 4 de noviembre de 2009.

Código Penal Procesal del Estado de Aguascalientes, (1994), Editorial SISTA SA DE CV, México, 1994.

Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes, (1977), Periódico Oficial del Estado, suplemento al numero 42, tomo XL, 16 de octubre de 1977.

Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, (1980), Periódico Oficial del Estado, tomo XLIII, 28 de diciembre de 1980.

Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes, (1981), Periódico Oficial del Estado, tomo XLIV, 31 de diciembre de 1981.

Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, (1982), Periódico Oficial del Estado, tomo XLV, 31 de diciembre de 1982.

Congreso REDIPAL Virtual III Enero-Noviembre 2010

Comentario de Maribel Martínez Sánchez a la ponencia CRVIII-ESP-05-10 “**Catálogo Legislativo 2009**” del Dr. Lorenzo Rodríguez Gallardo, et al.

El propósito a nivel nacional de crear el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) sin duda es una tarea que llevará tiempo y recursos económicos realizarla, pero conforme el proyecto avance y se concluya en su totalidad será una herramienta útil para la recuperación de información en cuanto a la legislación nacional, además de la importancia de hacerla compatible para que en todo el país pueda ser consultada.

El esfuerzo que en este caso específico se ha hecho para actualizar el catálogo legislativo del H. Congreso de Aguascalientes es sin duda una decisión acertada por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado y del grupo de trabajo del Dr. Lorenzo Rodríguez, ya que cuando las personas en general se acercan a consultar las Leyes Federales o Locales expedidas, en muchas de las ocasiones se encuentran con una serie de dificultades para obtener la información, lo cual se agrava más con el proceso legislativo de las mismas.

Como lectora constante de las Leyes Federales y sus procesos legislativos considero de suma importancia el fácil acceso a la Legislación Estatal, espero que a través del proyecto del Senado de la República en el futuro se pueda consultar en una sola base de datos el cúmulo total de Leyes a nivel Federal y Estatal, con sus procesos legislativos completos.

Como una pequeña aportación he de comentar que en el Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados cuenta con la base de datos GLIN (Red Global de Información Legal) en la cual se encuentran decretos a texto completo de diferentes países. El propósito de la mención de dicha base es para contribuir a visualizar desde otra perspectiva el proyecto SIMIL. La página web de GLIN puede ser consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/glin.htm>

**“ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL
ESTADO DE AGUASCALIENTES”**

**POR: LIC. LIZETH SANTOYO VALENZUELA
LIC. RENÉ MERLA RODRÍGUEZ**

RESUMEN

La Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes ha asumido el proceso de innovación a través de ser Órgano de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, parte que la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas, ya que la pluralidad y consenso que forma parte uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes de los diversos entes de nuestro estado.

El presente trabajo pretende analizar y estudiar la situación actual del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, para conocer el proceso asimismo mostrar las nuevas atribuciones que le competen a este órgano y los beneficios que serán obtenidos.

Con la transformación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, se desea dar un paso muy importante en el cumplimiento de una forma más eficaz aplicada al control y fiscalización, este órgano sigue con autonomía técnica y de gestión al igual que al órgano anterior, solo que incorporó varias atribuciones nuevas, con las cuales se espera mayor objetividad concerniente a transparencia, tiempo y forma.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuál es la situación actual del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes?

JUSTIFICACIÓN

La Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes ha asumido el proceso de innovación a través de ser Órgano de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, parte que la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas, ya que la pluralidad y consenso que forma parte uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes de los diversos entes de nuestro estado.

OBJETIVO:

Analizar y estudiar la situación actual del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, para conocer el proceso asimismo mostrar las nuevas atribuciones que le competen a este órgano y los beneficios que serán obtenidos.

HIPÓTESIS

Con la transformación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, se desea dar un paso muy importante en el cumplimiento de una forma más eficaz aplicada al control y fiscalización, este órgano sigue con autonomía técnica y de gestión al igual que al órgano anterior, solo que incorporó varias atribuciones nuevas, con las cuales se espera mayor objetividad concerniente a transparencia, tiempo y forma.

METODOLOGÍA

Se elaborará un análisis el cual se llevará a través de un estudio básico donde se analizará y estudiará el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, desde sus antecedentes, facultades, beneficios que lleva consigo esta nueva etapa de fiscalización en nuestro estado.

MARCO TEÓRICO

¿Qué es la fiscalización? Es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Es vital para comprobar si las

entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos estatales y federales los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

La Fiscalización a nivel Estatal. En el ámbito estatal, son los órganos superiores de fiscalización los responsables de realizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los gobiernos del estado y de los municipios, teniendo diferentes denominaciones, entre las que se encuentran: Auditoría Superior del Estado, Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría General del Congreso del Estado, Contaduría General de Glosa, etc., existiendo en la actualidad la tendencia de homologar a todos estos órganos técnicos de control de los congresos locales en instituciones similares a la de la Federación, tanto en nombre como en funciones.

ANTECEDENTES DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. El cuatro de octubre de 1824, se constituyó al Congreso General a través de nuestra Carta Magna la facultad exclusiva para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno, ya que esta atribución le atañía al Tribunal Mayor de Cuentas, en efecto a la regulación del artículo 50 de la constitución de este mismo año fue la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del departamento de Hacienda y de Crédito Público.

La primer Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fue en el año de 1896, año en el que se amplía sus facultades, mismas que fue derogado en 1904, al expedirse la segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Al promulgarse la constitución de 1917, se establece la facultad del Poder Legislativo de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y sus funciones.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo otra serie de reformas en el año de 1963, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad y precisar que el Órgano de Control y Fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

Con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, en el año de 1978 con la expedición de la nueva Ley Orgánica, la Contaduría se definió como el Órgano de Control y Fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados.

Durante el transcurso del año de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los art. 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y IV; 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear un nuevo Órgano Fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación en lo que se destacaba algunos objetivos como el de modernización en su función pública, el ejercicio de transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 30 de julio de 1999, se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En diciembre de 2000 se concretó con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En la entidad de Aguascalientes fue hasta el siete de mayo del 2008, cuando se aprobó de forma local el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación Transitorio Segundo de la Reforma Constitucional Federal.

La primera iniciativa para ser un Órgano Superior de Fiscalización, fue el 29 de diciembre de 2003, con la reforma de los artículos 27 y 35 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, presentada por el Grupo Parlamentario del PRI. Posteriormente el 27 de diciembre de 2005, se volvió a instar por el grupo Parlamentario del PRI en reformar los artículos anteriores para convertir la Contaduría Mayor de Hacienda a un Órgano Autónomo con capacidad de gestión y acción, para llegar hasta el año 2008, que en gran medida de la reforma constitucional citada anterior obligó a realizar las adecuaciones

pertinentes para contar con un Órgano Superior de Fiscalización, las dos iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PRI se sumo una más de este Grupo Parlamentario más una del Grupo Parlamentario del PAN leída ante el Pleno el diez de enero y el diez de julio interviniendo entre estas fechas la del siete de mayo de 2008 cuando se publicó el citado decreto del Congreso. Con las reformas de ley a través de los siguientes artículos fueron las reformas para la transformación del Órgano Superior del Estado de Aguascalientes:

- Reforma a los artículos 20, párrafo primero, fracción II; 27, fracción V; 81 y 82; el Capítulo XVII para denominarlo De la fiscalización Superior del Estado, y los actuales Capítulos XVII, XVIII y XIX se recorren con las mismas denominaciones a XVIII, XIX y XX, respectivamente y crea la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Aguascalientes.
- La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda al Órgano Superior de Fiscalización se sitúa en el marco del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de mayo de 2008 (Transitorio Segundo de la Reforma Constitucional Federal).
- Ser órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (Ref. Art. 116, párrafo 4 y 5)
- La primera iniciativa para transformar la Contaduría Mayor de Hacienda de ser sólo un órgano de asesoría técnica del Congreso del Estado a una auténtica instancia de fiscalización superior, a través de la Reforma de los Artículos 27 y 35 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Reforma a los artículos 27, 34, 35, 46 y 90 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Reforma al Artículo 79, Fracción I y II, Quinto Párrafo.
- Sección Quinta de la Fiscalización Superior de la Federación, Artículo 79, la entidad de Fiscalización tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.
- Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de

fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

- Reforma al Artículo 134 actuales Primer y Cuarto Párrafo
- Transitorios del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

BENEFICIOS.- Con la transformación al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, se procuró un paso muy importante para el cumplimiento de la forma más eficaz y apropiada del control y la fiscalización externa, por lo que sigue contando con autonomía técnica y de gestión, al igual que el órgano anterior, además de que incorporó varias atribuciones nuevas, entre las que destacan:

- Las facultades de revisión domiciliaria, de imposición de sanciones administrativas y de denuncia ante el Ministerio Público en su caso.
- Un mayor control y la posibilidad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.
- La capacidad del nuevo órgano para fiscalizar a todos y a cualquier ente que ejerza recursos federales, sean el Estado, Municipios, Privados (personas físicas o morales), etc. Es decir a todo aquel que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido dinero del Erario Público y Federal, incluidos, por supuesto, entes autónomos.

Se establecen varios puntos importantes, entre los que destacan:

- El aumento de la autonomía política, administrativa y de gestión del órgano fiscalizador.
- Se reducen los tiempos del proceso de fiscalización, a fin de permitir una mayor oportunidad de control. El informe final de la auditoría se deberá entregar el 31 de marzo del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública, y ya no el 10 de septiembre, como ocurría con la anterior ley (artículo 8o.).
- Se establece un control prácticamente en tiempo real, ya que los entes fiscalizados están obligados a presentar un informe del primer semestre de actividades a más tardar el día 31 de agosto (artículo 8o.).
- Se amplía el universo de organismos sujetos a fiscalización. En esta ley se prevé la posibilidad de auditar a cualquiera, público o privado, que haya tenido que ver con la utilización de recursos públicos (artículos 4o., 16 y 33).
- Aumentan las facultades para fincar responsabilidades y sanciones, aun cuando se deniegue información (artículos 16, 33, 40, 45, 47, 49, 51 y 52).

- Se hace mayor énfasis en cuestiones como la eficacia y el desempeño en la aplicación de los recursos (artículo 14).

La información de las auditorías es pública. Se fortalece la organización administrativa y técnica interna y la facultad del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes para reclutar a su personal e instaurar un servicio civil de carrera (artículo 85).

LOS EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA

La transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones. Al brindar a la sociedad un elemento para fiscalizar se contribuye a la modernización y eficiencia del servicio público.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

En México en 1977, se hizo una reforma constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. En el año 2002 fue aprobada y puesta en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obliga al Gobierno a poner a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos y cualquier otro órgano.

Al 15 de Agosto de 2003, 12 entidades federativas contaban con una ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las cuales son: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.

La falta de armonización en el manejo de información hacendaría. Uno de los principales obstáculos para obtener resultados financieros derivados del análisis de las finanzas públicas estatales, es la falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable, así como la manera en que los resultados son informados a los congresos locales y a los ciudadanos.

A continuación se muestran algunos de los problemas encontrados en la revisión de la información contenida en las cuentas públicas, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos.

En cuentas públicas 2001: Ingresos

Aguascalientes tenía la falta de armonización de información por los siguientes conceptos:

- No desglosan impuestos.
- No desglosan algún ingreso no tributario.
- No desglosan participaciones e incentivos del Ramo 33 ni otros recursos federales.
- No desglosan extraordinarios.

Leyes de ingresos para el 2003 Aguascalientes:

- No reporta PAFEF

Para desempeñar las funciones propias de los Gobiernos, se requiere certeza sobre los recursos con los cuales se habrá de financiar el gasto.

Para el presupuesto de egresos 2003: el estado de Aguascalientes:

- No presenta montos estimados de participaciones D.O.F. Municipio.
- Aguascalientes publica el monto global a distribuir entre sus Municipios y el porcentaje que le corresponde a cada uno de éstos respecto del monto total.

En lo relativo al tipo de clasificación utilizada en el Presupuesto de Egreso correspondiente al ejercicio fiscal 2003, Aguascalientes utiliza una clasificación combinándola con otros tipos como los son:

- Económica
- Por ramo Presupuestal
- Administrativa; y
- Por programas.

Se presenta el siguiente cuadro, el cual indica los instrumentos normativos de Aguascalientes:

Ley de Presupuesto y Contabilidad	Ley de Deuda Pública	Código Financiero o Código Fiscal del Estado	Ley de Hacienda del Estado	Código Financiero o Código Fiscal Municipal	Ley Hacienda Municipal	Ley de Planeación	Ley de Coordinación Fiscal.
Revisión	10-XI-1996	Aprobado	30-XII-1983	No tiene	29-XII-1985	Revisión	3-XI-1996
8-IX-1998		17-VI-1999				1-I-2002	

FIRMA DE CONVENIO DE FISCALIZACIÓN CON LA ASF.

El 15 de agosto de 2003, la entidad de Aguascalientes firmó convenio de fiscalización con la ASF al igual que otras 22 entidades que son: Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Para el siete de octubre del 2008 se estableció las principales características de ley, teniendo presente que ésta entidad de Fiscalización Superior del Estado tendrá a su cargo lo siguiente:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los entes públicos, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan en el estado, los municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior del Estado, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas estatales y federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de Fiscalización Superior del Estado emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior del estado rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior del estado que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior del estado para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior del Estado deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior del estado las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

El Órgano de Fiscalización del Estado deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

El Órgano de Fiscalización del Estado, deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior del estado podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

La Cámara de Diputados designará al titular del Órgano de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves

que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en su respectivo artículo.

Los Poderes del Estado, los entes y demás organismos fiscalizados facilitarán los auxilios que requiera el Órgano Superior de Fiscalización para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Así mismo, los servidores públicos locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos estatales y federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite el Órgano Superior de Fiscalización, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

CONCLUSIONES:

Con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, se está trabajando día a día, lo cual ha involucrado en el proceso de unificación y adaptación de personal así como los procesos en los nuevos métodos de fiscalizar, con esto, se espera tener un importante avance a través de un mayor control con la posibilidad de evaluar la gestión y la aplicación de los recursos destinados para las entidades, así como los programas que manejan según los estándares de desempeño de cada una de los entes. Con la capacidad del órgano fiscalizador se tendrá un control de todos los poderes y de cualquier ente que ejerza recursos como: recaudación, administración, que hayan manejado o ejercido dinero del Erario Público Local y Federal, ya sea el Estado, Municipios, Privados (personas físicas o morales) incluyendo a entes autónomos entre otros.

Con la transparencia en la fiscalización se contribuirá a la modernización y eficiencia del servicio público hacia la sociedad de nuestro estado, en base a la transparencia, el método de fiscalización que se espera tener es apropiado para un eficaz control, mayor objetividad y eficacia en la transparencia, referente a la rendición de cuentas y su debido uso, y de tal forma se obtendrá coordinación y unificación en el manejo de la información hacendaría, a nivel estatal, municipal y federal, a través de la unificación de la forma de llevar a cabo la fiscalización esperando obtener resultados de la labor en un tiempo mejorado, pero sobre todo colocarlo en el vitral de transparencia para la sociedad y para los interesados, de esta forma se podrá sancionar a quien haya faltado lo estipulado en la su respectiva ya sea del órgano de fiscalización como la de transparencia en sus respectivos casos de anomalías en su interior.

BIBLIOGRAFÍA:

- Órgano Superior de Fiscalización Estado de México. Revisado el 6 de Enero del 2009 desde <http://www.osfem.gob.mx/>
- Auditoría Superior de la Federación visitado el día 6 de Enero del 2009 desde <http://www.asf.gob.mx/>
- Boletín 313, 10 de Octubre de 2008. La LX Legislatura aprobó la creación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado. Visitado el día 7 de Enero del 2009 desde http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_content&task=view&id=822&Itemid=72
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes en referencia al Artículo 27 A revisado el día 7 de Enero del 2009 desde <http://www.poderjudicialags.gob.mx/normatividad/Contitución%20Política%20Estado%de%20Aguascalientes>
- Aprueban creación de un Órgano Superior de Fiscalización del Estado; Autónomo revisado el día 7 de Enero del 2009 desde <http://www.oem.com.mx/elsoldelcentro/notas/n886851.htm>
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco. Visitado el día 7 de Enero del 2009. Desde <http://www.osfetabasco.gob.mx/Default.aspx?Claveldioma=1&Opcion=12>
- Auditoría Superior de la Federación (por Margarita Sánchez Escobar). visitado el 13 de Enero del 2009 desde <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf>

