

Quórum 93

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

TEMAS:

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA EVALUACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA

EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU REGLAMENTACIÓN

REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

NATURALIZA Y ALCANCES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO MEXICANO

ABRIL - JUNIO DE 2008

Quórum Legislativo 93

Abril- Junio de 2008

Derechos Reservados:

© Enero de 2007



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Zavaleta Salgado Ruth

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Larios Córdova Héctor

Integrantes

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licono Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguero de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Borrego Estrada Felipe

Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús

Chaurand Arzate Carlos

Díaz Gordillo Martha Cecilia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Sánchez Gil Carlos René



*EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASÍ COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

Contenido

Editorial	11
Responsabilidad del estado en la evaluación y capacitación del	13
Magisterio de educación básica	17
Introducción	19
I.- antecedentes históricos de la educación en México	19
II.- problemas de la educación en México	45
III. Fundamentos jurídicos que prevén la capacitación y Evaluación del magisterio de educación básica.	48
IV.- acciones emprendidas para mejorar la calidad de la Educación en México.	55
V. El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica de 1992, y su programa principal	62
Carrera magisterial	
VI. Consideraciones en torno a la alianza por la calidad De la educación	69
Conclusiones	79
Referencias bibliográficas	85
El sistema de planeación democrática	87
Y su reglamentación	
I. ¿qué es y para qué planear?	89
II. Antecedentes y marco jurídico	92
III. Planeación. ¿facultad exclusiva o compartida?	103
Bibliografía y fuentes diversas	113
Órganos constitucionales autónomos	115
I. Introducción	117
II. Concepto y características	118
III. Centralización, desconcentración, Descentralización y autonomía	123
IV. Organos constitucionales autónomos en México	128
V. El caso de las entidades federativas	135

Naturaleza y alcances del sistema De ahorro para el retiro	147
I. La seguridad social y el subsistema de pensiones	149
II. Síntesis histórica de la seguridad social	152
III. Antecedentes del sistema de ahorro para el retiro en México.	155
IV. La ley del seguro social mexicano de 1943.	159
V. La ley del seguro social mexicano de 1973.	162
VI. El sar 92-97	163
VII. Ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el Retiro de 1994.	164
VIII. Ley del seguro social del 21 de diciembre de 1995	166
IX. La ley de los sistemas de ahorro para el retiro de 1996	168
X. La nueva ley del issste y el sistema de pensiones	174
XI. Conclusiones	179
XII. Bibliografía	181
 Facultades constitucionales del ejército mexicano	 185
Introducción	187
Capítulo primero	189
facultades constitucionales del ejército mexicano	
Capítulo segundo	225
Facultades del ejército mexicano a través de las Constituciones de México	
Capítulo tercero	235
Derecho comparado en materia de atribuciones	
Constitucionales del ejército	269
Conclusiones	
Bibliografía	273

La diversidad de temas que conforman la Agenda Legislativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como el planteamiento de posturas de los grupos parlamentarios, su discusión y las inquietudes que generan, motiva que este número de la revista QUÓRUM Legislativo, se vea enriquecido por temas variados con el alto contenido académico-jurídico que caracteriza la labor realizada por los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

En *Responsabilidad del Estado en la evaluación y capacitación del magisterio de educación básica*, se desarrolla un estudio sobre las diversas causas que han incidido en la poca productividad de reformas en materia educativa que permitan la integración de las clases populares en el proceso de formación integral.

Considerar si la Educación Básica como garantía social plasmada en nuestra Carta Magna sigue siendo una de las grandes deudas que los gobiernos tienen con la sociedad, es uno más de los objetivos del presente trabajo con énfasis en la vinculación que se da entre el Estado y los profesores, en donde el primero tiene la obligación de asegurar que los maestros cumplan con los mínimos requeridos de calidad para profesar la labor magisterial para lo cual les brindarán los apoyos necesarios y por quienes en consecuencia tienen el compromiso de capacitarse a su vez para garantizar el nivel de calidad que se espera para la correcta formación de nuestros hijos.

Parte fundamental del proceso administrativo es la planeación. El Estado para el cumplimiento de sus fines, debe fijar por adelantado las directrices que van a regular su actividad y la consecución de sus metas y objetivos. En el artículo *El Sistema de Planeación Democrática y su reglamentación*, se pretende dilucidar qué es la planeación y cuál su propósito como realizar el ejercicio de planeación democrática, así como el marco jurídico en el que se fundamenta la actividad administrativa del Estado.

Otro tema de estudio abordado, ante la complejidad jurídica y técnica que presentan, se refiere a los órganos con autonomía constitucional, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dotados de esta característica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, análisis que se aborda en el trabajo *Regulación de los Órganos Constitucionales Autónomos*, complementado con el análisis de la autonomía que detentan las Instituciones Educativas Públicas conferida por la propia Constitución, así como la naturaleza jurídica de los tribunales agrarios.

Un tema acorde con el debate que se viene presentando tanto en el campo de estudio del Derecho como en las inquietudes de la sociedad, se

refiere al funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro, analizar su marco jurídico, estructura, operación, agentes involucrados, las AFORES, SIEFORES, estructura de comisiones e intereses, autoridades responsables, etc. *Naturaleza y Alcances del Sistema de Ahorro para el Retiro* es la aportación del Centro para explicar su naturaleza y hacia donde se dirige.

Por último presentamos *Facultades Constitucionales del Ejército Mexicano*, un estudio sobre un tema que reviste enorme importancia por que su historia está íntimamente ligada a la de nuestro país. El Ejército Mexicano es una institución del pueblo y para el pueblo, un ejército de paz bajo la noble tradición de México de ser un defensor de la no violencia y respeto entre naciones, en el que los miembros de las fuerzas armadas, están enfocados al auxilio y protección de la sociedad, a realizar acciones cívicas y sociales, manteniendo al mismo tiempo, la integridad de la soberanía nacional. Pero en donde como parte principal de este estudio, se busca dilucidar el alcance de las facultades legales y las acciones desarrolladas por parte del Ejército Mexicano, a fin de corroborar su estricto respeto al Estado de Derecho.

Deseamos que esta publicación, cubra las expectativas que cada trimestre el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, pretende generar con una selección de obras desarrolladas por nuestros investigadores, buscando acercar información útil para sus lectores.

Comité Editorial del CEDIP

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA EVALUACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL
MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA

Juan Manuel Escudra Díaz*

*Licenciado en Derecho por la UNAM, investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

SUMARIO

Introducción.

I. Antecedentes históricos de la educación en México.

II. Problemas de la educación en México.

III. Fundamentos jurídicos que prevén la capacitación y evaluación del magisterio de educación básica.

IV. Acciones emprendidas para mejorar la calidad de la educación en México.

V. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, y su Programa principal Carrera Magisterial.

VI. Consideraciones en torno a la Alianza por la Calidad de la Educación.

Conclusiones. Referencias Bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

La revisión histórica de nuestro proceso educativo nos muestra, que a pesar de los buenos deseos y del aparente y reiterado interés de los gobiernos posrevolucionarios, y aún más, los de la segunda mitad del siglo XX en materia educativa, no han existido verdaderas y trascendentes reformas que permitan acelerar el proceso de formación integral de las clases populares.

Es difícil de comprender y de aceptar con realismo, que en los últimos treinta y cinco años, la calidad de la educación mexicana ha sufrido un progresivo deterioro, conservándose como factor de respuesta a la demanda en forma cuantitativa, pero no asegurando la equidad social por una educación insuficiente en los términos que se requieren en el actual mundo de la globalización internacional.

La evaluación educativa, ayuda a identificar qué está funcionando y qué no, en el desempeño de un alumno, de una escuela, o del sistema en su conjunto; se encuentra sentido a la preocupación surgida en los medios gubernamentales, académicos y sociales ante el anuncio que repetidamente se ha venido escuchando de que el nivel académico de los educandos de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y en general de todo el Sistema Educativo Nacional, se encuentra ubicado en niveles alarmantemente bajos.

La calidad educativa contempla el nivel de aprendizaje de los alumnos, pero también la medida en que una escuela o sistema educativo consigue que los niños y jóvenes en edad escolar acudan a la escuela y permanezcan en ella, al menos hasta el final del nivel obligatorio (secundaria). La cobertura y la eficiencia terminal, así como el nivel de aprendizaje son dimensiones de la calidad educativa.

Por ello, al hablar de calidad de la educación indefectiblemente debemos hablar de la calidad del magisterio con que se cuenta, lo cual implica procesos de evaluación del trabajo docente, que permitan determinar las necesidades de capacitación o actualización, de quienes como labor diaria tienen la transmisión de conocimientos a la niñez mexicana.

El presente trabajo, pretende dejar en el lector, un esbozo de la situación y necesidad real de que sean implementados programas de actualización y evaluación del magisterio, como un paso más en el camino de mejoramiento de la calidad educativa que se imparta en México, así como también, tiene por objeto establecer si es responsabilidad del Estado implementar dichos programas y en su caso si tal función se ha cumplido adecuadamente.

En el primer apartado se realiza un breve recorrido histórico en el rubro

educativo, a efecto de establecer las características de la educación pública en México, desde la época precolombina hasta nuestros días.

En la segunda parte del estudio se analiza la situación que guarda la educación básica del país conforme a recientes estudios para medir la calidad y eficiencia de dicha educación, como es el caso del realizado por la Fundación Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas (IDEA) el cual reveló que el problema educativo en México presenta importantes deficiencias ya que evaluaciones internacionales de los últimos años, han reflejado que México tiene un promedio bajo de escolaridad y su sistema educativo es también de baja calidad, no obstante las reformas educativas de las últimas décadas.

El tercer apartado, se refiere a los fundamentos jurídicos que prevén la capacitación y evaluación del magisterio de educación básica.

En el cuarto capítulo, se analizan las acciones emprendidas por los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación básica.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signado en 1992, es sin duda el proyecto y la acción de gobierno de mayor trascendencia en el ámbito educativo de las últimas década en nuestro país, a partir del cual se han generado acciones complementarias para mejorar la calidad y cobertura en educación básica, por lo cual en el apartado quinto se analiza su contenido y se describen particularmente las características del Programa "Carrera Magisterial", que ha sido el mecanismo a través del cual el Estado, ha buscado propiciar en el magisterio el sentido y necesidad de capacitación para actualizar sus conocimientos y habilidades, derivado de los resultados arrojados por las evaluaciones a que se someta voluntariamente.

Teniendo en consideración que el pasado mes de mayo, el Titular del Poder Ejecutivo Federal anunció la Alianza por la Calidad de la Educación celebrada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como instancia de representación del magisterio nacional, se efectúa un análisis de los programas y acciones que se habrán de llevar a cabo para mejorar las condiciones en que se desenvuelven los educandos, así como aquellos aspectos que directa o indirectamente pueden influir en el aprovechamiento escolar,

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

Hablar de la educación en la historia de México, lleva a sumergirnos en un viaje de sumo interés, que necesariamente ameritaría, no un simple bosquejo de las políticas en que se inspiraron los responsables de gobernar a los mexicanos en las diferentes etapas por las que ha atravesado nuestro país, para definir o imprimir un sentido específico a la educación; sin embargo, y sólo como un panorama introductorio al tema central de nuestro estudio, se estima pertinente citar de manera general las características que ha tenido la educación inicial o básica en México, incluida la cultura mexicana a la llegada de los españoles.

a).- México prehispánico.

Humberto Musacchio, en su *Diccionario Enciclopédico de México*¹, describe de manera clara las características que presentaba la educación en la época precolombina, destacando que en el México prehispánico todos los grupos étnicos, aun los nómadas, *contaban con algún tipo de educación, transmitían por generaciones el conocimiento de los ciclos calendáricos vitales tanto para los cazadores- recolectores como para los agricultores; el conocimiento de las propiedades de cada especie vegetal, en las diversas partes de las plantas, para la producción de alimentos, medicamentos, instrumentos, materiales de construcción, armas y vestidos; el conocimiento de los animales comestibles, tóxicos o fieros; el conocimiento de los minerales, del clima, de la aparición de las aguas, y en el caso de los agricultores, el conocimiento para la construcción de canales de riego.*

En la época prehispánica, la educación de los infantes era una cuestión prioritaria dentro de la vida cotidiana de las diferentes culturas que habitaron Mesoamérica, como es el caso del pueblo mexicano, que se caracterizaba por inculcar valores considerados como trascendentes, tales como la guerra, el culto religioso, la obediencia a los mayores y superiores, etc.

Los jóvenes se educaban en una doble vertiente, tendente a inculcarles valores religiosos y patrióticos. En primer lugar, dados los fuertes lazos de pertenencia al grupo que se manifestaban entre los aztecas ya desde los primeros tiempos, se trataba de crear en los niños un vínculo de identidad inquebrantable, un sentimiento de unión con el resto de la sociedad, de la que dependieran y a la que debían servir.

¹Musacchio, Humberto. *Diccionario Enciclopédico de México*. Tomo I. Edit. Andrés León, México, 1995, pag. 549.

En este sentido, la creencia en un dios (Huitzilopochtli), que habría de guiarlos y protegerlos, se configuró como una de las claves de su expansión y desarrollo como pueblo. Tal devoción por su dios, fue una constante a lo largo de toda su historia, transmitida de generación en generación.

Se trataba de inculcar a los jóvenes valores como el sacrificio, la abnegación, el valor en la lucha, el trabajo por el bien común y la resistencia a la adversidad. Se inculcaban el auto castigo, la oración, las privaciones, la humillación o se recurría con frecuencia a los castigos corporales, con el fin de fortalecer tanto los cuerpos como las almas.

Los hijos de nobles se educaban en el calmecac (casa de lágrimas) y se preparaban para ser los futuros administradores, políticos, sacerdotes o altos jefes militares. Ocasionalmente, el hijo de una familia acaudalada también podía educarse en el calmecac.

En este tipo de escuelas se les daba una instrucción intelectual: la ciencia de la época, lectura, escritura, adivinación, poesía e historia. Las enseñanzas que recibían comenzaban por conocer la historia del pueblo azteca, además de aprender sobre aspectos religiosos, el calendario y los poemas mitológicos, la astronomía y la política.

Según los narradores de la época, la vida en el calmecac era especialmente dura, sobre todo para los jóvenes más destacados, de quienes se esperaba un mayor rendimiento. Entre sus labores estaba recoger leña, barrer, levantarse en la noche o bañarse en agua helada. Los vestidos eran sencillos, austeros; la alimentación escasa; dormían en el suelo, se reprimía toda manifestación de alegría, ello en razón de que al ser los futuros gobernantes, consideraban que debían comportarse con total rectitud y de modo ejemplar.

Además de educación religiosa y moral, los jóvenes hijos de nobles recibían educación militar. Aprendían a manejar armas, a obedecer a los superiores y recibían un entrenamiento físico constante. La enseñanza era teórica y práctica, de tal forma que eran adiestrados en las reglas de la guerra. La enseñanza se completaba con castigos para aquellos que se desviaran de la norma, bien con su pereza o con su desobediencia.

La escuela del barrio era llamada telpochcalli (casa de los jóvenes) por lo que era la institución educativa a la que asistían los hijos de la clase no privilegiada. Los Telpochcallis eran templos - escuelas en régimen de internado, en ellos se enseñaba a los educandos artes y oficios, se inculcaba la obediencia a las normas religiosas y a las tradiciones; pero sobre todo a los varones se les preparaba para la guerra, es decir se les adiestraba como

guerreros. Estos templos se encontraban dedicados al dios Tezcatlipoca, mientras que los calmecac eran destinados o dedicados a Quetzalcóatl.

Humberto Musacchio, citando a López Austin, refiere que los telpochcallis eran: *...una casa colectiva de varones o de doncellas en las que no sólo se organizaba el servicio eclesiástico, se proporcionaban conocimientos y se modelaba la moral de jóvenes y niños; el templo escuela era también era una casa de producción, pues los varones acudían a las siembras colectivas. Además se preparaba a los muchachos para la guerra y, cuando el mancebillo tenía vigor suficiente se le enviaba a combate como cargador de vituallas.*²

La vida en el Telpochcalli era dura, ya no había dulces palabras; las órdenes eran ahora más estrictas y desde la madrugada comenzaban las extenuantes actividades. Todo iniciaba con un helado baño en la laguna, seguido de una comida frugal y muy controlada. Los jóvenes debían realizar numerosos encargos, entre los que se encontraba el cultivo de las tierras de la escuela; recibían rudimentos de cultura y especialmente se buscaba su resistencia al dolor mediante prácticas de auto –sacrificio.

Cabe señalar que los cronistas de la época señalaban que además de los tipos de instituciones educativas ya referidas, había otras escuelas, como el tlamacazcalli, especie de centro de altos estudios, y el cuicacalli, conservatorio de música y danza.

De esta etapa de la historia patria puede señalarse, que la educación de los infantes se encontraba debidamente organizada como una educación pública, con objeto de capacitar a los educandos en las actividades para las cuales según sus creencias y origen estaban destinados.

b).- México durante la colonia.

Una vez caído el imperio mexica a manos de los conquistadores, dado el desconocimiento que los españoles tenían de la lengua, cultura y costumbres de los pueblos sometidos, dispusieron como tarea fundamental y prioritaria la evangelización de los "originarios", como medio para justificar la dominación y expansión española en los nuevos territorios, lo cual se tradujo en que la educación se basara en aspectos de tipo religioso más que culturales.

Alejandra Moreno Toscano³, señala que para la Historia de México, el siglo XVI fue el siglo de la conquista, que tuvo dos vertientes, una militar y otra espiritual

²Musacchio, Humberto, *op cit.* , pag. 549

³Alejandra Moreno Toscano, *Historia General de México (El Siglo de la Conquista)*, SEP/El Colegio de México, México, 1981, pp. 1 - 70

dentro de la cual se comprendió la función educativa, que si bien limitada en beneficio de los indígenas, fue el cimiento del trabajo de cristianización e hispanización en que se basaron los misioneros llegados de España.

Durante la primera mitad del siglo XVI (sostiene Moreno Toscano), se ensayan diversos métodos de evangelización, centrándose la labor de los misioneros en la educación de los jóvenes indígenas por considerar que el indígena debía ser el mejor instrumento para la conversión de los indios, e incluso se cree abiertamente que el indígena debe ser preparado para ejercer actividades sacerdotales, por lo cual durante esos primeros años de la dominación española... *se estudian y conservan las lenguas vernáculas, a las que se traducen los textos fundamentales del cristianismo*⁴.

Sin embargo, muchas de las instituciones que florecieron durante los primeros años del siglo XVI, desaparecen cuando decae el apoyo que recibían los primeros misioneros por parte de las autoridades, pues una vez definidas las estructuras de dominación colonial, y sobrepuesto los intereses personales y económicos de los comendados, a los cuales no convenía que los indígenas fueran objeto de derechos personales y culturales, comienza a imponerse la idea de que los indígenas no estaban capacitados para dedicarse a estudios superiores, por lo cual se adopta la política de hispanización de los naturales, destruyendo a partir de ese momento, de manera sistemática, los edificios, costumbres y lenguas indígenas. Lo cual representó un estancamiento en la labor educativa que conducían las órdenes religiosas, asentadas en los territorios conquistados.

Raúl Bolaños Martínez al abordar este tema señala que: *Aunque el estado español en ocasiones dispuso algunas medidas en materia educativa, éstas no llegaron a ser determinantes en la organización y control de tan importante función, ni mucho menos logró que los peninsulares radicados en nuestro país las cumplieran, como sucedió con algunas disposiciones dictadas por Fernando el Católico y Carlos I, entre ellas la que ordenaba la cédula real que creaba la encomienda y que decía que quienes fueran beneficiados con ella cumplieran con la obligación de educar a los indios a ellos encomendados. En 1600, el virrey Gaspar de Zúñiga y Acevedo trató de imponer orden a la educación elemental mediante las Ordenanzas de los Maestros del Nobilísimo Arte de Enseñar a Leer, Escribir y Contar, pero en la práctica éstas no fueron observadas por quienes tenían a su cargo la instrucción*⁵.

⁴Idem, p. 50

⁵Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores) *Historia de la Educación Pública en México*, (Raúl Bolaños Martínez. *Orígenes de la Educación Pública*

A finales del siglo XVIII, el virrey Iturrigaray en 1794, según lo cita Humberto Masacchio, confesaría el reiterado fracaso de la educación elemental al informar al trono que sólo existían diez escuelas primarias en todo el virreinato, por lo que evidentemente los indígenas no tenían acceso a la educación que estaba dirigida a los hijos criollos y eventualmente a mestizos, mientras que la educación secular o religiosa para "convertirlos al cristianismo", era dirigida a los indios.

Cabe mencionar que la denominada Constitución de Cádiz, de 1812, en su Título IX (arts. 366 a 369), regulaba la Educación Pública aunque en forma muy genérica, ya que si bien ordenaba que el plan general de enseñanza que emitieran las Cortes, debía ser uniforme y aplicado en todo el reino y que en todos los pueblos de la Monarquía donde quedaba comprendida la Nueva España, se debían establecer: ... *escuelas de primeras letras en las que se enseñará a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica*. Dada la lejanía del reino y la rebelión ya iniciada por un grupo de insurgentes para independizar a la Nueva España, tal disposición no tuvo aplicación en el Territorio Nacional y menos aun como se indicó, en beneficio de los educandos originarios de esta tierra.

c).- México Independiente.

Los Insurgentes mostraron su preocupación por el analfabetismo en que se encontraba el país. Morelos en su documento denominado *Sentimientos de la Nación*, planteaba que las leyes debían contribuir a alejar del pobre la ignorancia, por lo cual condicionaba la aceptación de extranjeros a que fueran "capaces de instruir".

En esta época, algunos hijos de familia acomodados se educaban en su propio hogar con maestros particulares, pero la mayoría, como los niños con menos recursos, lo hacían en escuelas parroquiales y conventuales, donde aprendían a leer la doctrina y las labores "propias de su sexo". No obstante, las escuelas eran escasas.⁶

En la Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814, titulada oficialmente "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", se disponía que ...*ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública...* por lo que debe interpretarse que en dicho cuerpo normativo se

en México), Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2007, pp. 13- 14.

⁶Bolaños Martínez, Victor Hugo. *Compendio de Historia de la Educación en México*. Edit. Porrúa, México, 2000, pag. 24

marcaba genéricamente una garantía individual de acceso a la educación, la cual no benefició en realidad a los gobernados dada la etapa bélica que se vivió a partir de 1810, como parte del movimiento independentista iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla.

Jorge Sayeg Helú, refiere en su obra *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, que: A raíz de la aparición de la Constitución de Apatzingán, efectivamente, la represión realista no se haría esperar. Inmediatamente que Calleja llegó a conocer el referido documento, publicó un bando condenándolo, ordenó la quema, no solamente de la Constitución y de cuantos ejemplares de la misma aparecieran, sino de cualesquiera (sic) publicación de quienes hasta entonces fueron llamados insurgentes y en adelante se apellidarían traidores y rebeldes...* por lo cual la Carta de Apatzingán estuvo destinada *...a correr la misma suerte de la verdadera insurgencia: desaparecer, pues como es bien sabido la eficacia de ella, al no depender, pues, sino de la victoria de las armas independentistas, se halló circunscrita a los propios insurgentes y a los territorios por ellos ocupados...*⁷

Así pues, es innegable que la denominada Constitución de Apatzingán tuvo vigencia y validez como la primer Carta Fundamental de México; sin embargo, su aplicación resultó limitada en casi la totalidad de sus aspectos, particularmente en el relativo a cuestiones educativas, pues si bien se proclamó la emancipación del imperio español, es decir el desligamiento material de España, en realidad las luchas y la "supuesta" consumación de la independencia se tradujo en el establecimiento de una nueva monarquía a cargo de Iturbide, que para el pueblo en general no representó mayor cambio, lo que implicó el olvido del principio expresado en el artículo 38 de la citada Constitución de Apatzingán en el sentido de que: *...ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos...*, ya que la educación continuó estando reservada para las clases privilegiadas.

Una vez consumada la Independencia del naciente Estado, el 18 de diciembre de 1822, la Junta Nacional Instituyente organismo creado por Agustín de Iturbide, luego de disolver el Congreso General, emitió un cuerpo de leyes denominado *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*. En este cuerpo normativo se disponía la obligación de los ayuntamientos y pueblos de *promover la instrucción sin omitir diligencia*, lo cual aunque de manera genérica, contemplaba la obligación para la autoridad de realizar actos tendentes a la educación. Asimismo, dicho Reglamento establecía que

⁷Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1987, pags 65 y 66.

el gobierno debía expedir reglamentos y órdenes oportunas conforme a las leyes, para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública llenaran *...los objetos de su institución, debida y provechosamente en consonancia con el actual sistema político (art.99).*

Cabe mencionar que en el mismo año de 1822 se fundó en México la Compañía Lancasteriana, cuya finalidad era la de impartir educación a corto plazo y a bajo costo, pues la nación carecía de recursos para proporcionar ese servicio al mayor número de mexicanos y tampoco disponía de personal calificado para ello, es decir no contaba con profesores.

Al respecto Dorothy T. Estrada, señala que: *En México, aún antes de la fundación de la Compañía Lancasteriana, la enseñanza mutua fue practicada por algunos maestros particulares y en las escuelas gratuitas de algunos conventos. Pero la Compañía Lancasteriana fue la que ganó para el método la atención y el apoyo del gobierno y el público, e impulsó el establecimiento de escuelas de enseñanza mutua en toda la nación...*⁸

El sistema lancasteriano también llamado sistema de enseñanza mutua, consistía en utilizar a los alumnos de mayor edad y adelanto (monitores), para que instruyeran a los más pequeños y menos avanzados.

Los alumnos monitor debían presentarse con cierta anticipación ante el profesor para que los instruyera de las actividades a realizar durante el día, de tal forma que al llegar el resto de los educandos, una vez sentados en semicírculos en torno a los monitores o expositores, se reproducían las lecciones, lo cual permitía que a un mismo tiempo se impartieran conocimientos a niños y jóvenes de diferente avance educativo.

La escuela lancasteriana introdujo el empleo de material didáctico de tipo casero, así como de mapas, carteles e incluso el uso del dictado como un mecanismo de aprendizaje, y según diferentes autores que estudian el tema, la Compañía Lancasteriana jugó un papel preponderante durante la mayor parte del siglo XIX, ya que desde su creación y hasta el año de 1890, fue fundamental para la difusión de la educación elemental en el Territorio Nacional.

Por otra parte, al emitirse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 4 de octubre de 1824, se dispuso dejar la educación básica en manos de los gobiernos estatales, confiriéndole al Congreso General la facultad de *promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras...* Es decir,

⁸Thank de Estrada, Dorothy y otros. La Educación en la Historia de México. (Las escuelas Lancasterianas en la ciudad de México 1822 – 1842), Edit. El Colegio de México, México, 2000, pag. 50.

los constituyentes de 1824, no fijaron condiciones precisas a la educación nacional, pero tuvieron buen cuidado de garantizar el derecho de los estados del país para que pudieran organizar la educación pública.

La enseñanza constituía una preocupación para todos los sectores involucrados directamente en la actividad política, pero en virtud de que la iglesia continuaba controlando la impartición de los servicios educativos y de que los gobiernos provinciales carecían de recursos suficientes para emprender tal tarea, subsistió el monopolio eclesiástico en la educación, sin demérito de la labor realizada como ya se dijo, por parte de la escuela lancasteriana que paulatinamente se fue difundiendo por casi todo el país, por lo que poco fue lo logrado en materia de educación pública elemental a partir de las disposiciones contenidas en la citada Constitución Federal de 1824.

En el año de 1836, se emitieron un conjunto de leyes constitucionales o supremas que establecieron una forma centralista de gobierno: A dichas leyes se les conoce como las *Siete Leyes Constitucionales*.

En la ley sexta denominada *División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos*, se abordaban diversos aspectos como el referente a la educación conforme a lo dispuesto en el artículo 14 que definía las facultades conferidas a las Juntas Departamentales⁹, destacando para los efectos de nuestro interés las contenidas en las fracciones I, III y V que precisaban lo siguiente:

Artículo 14. Toca a las juntas departamentales:

I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional¹⁰.

...

III.- Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolos competentemente de los fondos de propios y de

⁹Conforme al artículo 1° de la referida *Ley Sexta*, la República se dividía en Departamentos; éstos en Distritos los cuales a su vez se subdividían en Partidos. El Gobierno interior de los departamentos quedaba a cargo de un gobernador, mismo que estaba sujeto al gobierno general (art. 4), independientemente de que en cada Departamento se integraba una junta que se denominaba departamental, misma que se conformaba por siete personas (art. 9).

¹⁰El artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, definía las instancias competentes para iniciar leyes al señalar que correspondía la iniciativa de leyes al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo; y a las juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

arbitrios donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.

...

V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.

Cabe apuntar, que de igual forma en la Sexta Ley Constitucional, (artículo 22), se disponía la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos; en los puertos y en los pueblos que contaran con al menos 4000 y 8000 personas respectivamente, precisándose que el cuidado de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran con dinero del común, quedaban a cargo de los ayuntamientos.

Así pues, en estas leyes de manera clara se incorporaba la responsabilidad para los gobernantes o mejor dicho para el Estado, de mantener escuelas públicas de enseñanza básica, donde si bien aún no se establecía una política educativa, pues debe recordarse que se seguía el método de ayuda mutua y que la Compañía Lancasteriana era quien se encargaba de promover la actividad educativa, con independencia de que en las instancias de gobierno ya existiera la convicción de que el Estado debía participar y organizar en tales servicios, lo cual resultaba prácticamente imposible dados los constantes conflictos políticos y económicos que debieron enfrentarse como parte del proceso de construcción de una nueva nación.

Antonio López de Santa-Anna, en funciones de Presidente provisional, bajo el argumento de que el Congreso electo en el año 1842, conformado por mayoría de diputados liberales, habían contrariado la voluntad de la Nación al aprobar un proyecto de Constitución que a juicio de los conservadores atentaba contra la religión católica, dispuso la disolución de dicho cuerpo legislativo y ordenó la conformación de una Junta Nacional Legislativa para que formulara unas nuevas Bases Constitutivas de la Nación.

Ante tal decisión, el Congreso decretó que *...la educación de los 7 a los 15 años de edad sería obligatoria y gratuita...*, y estableció el principio de libertad educativa; así como también que los profesores tendrían que ser aprobados por la Dirección General de Instrucción Primaria, que fue encomendada a la Compañía Lancasteriana. Se planteó la necesidad de publicar cartillas y libros de texto elementales así como un plan para fundar una escuela normal¹¹.

¹¹Cfr. Bolaños Martínez, Victor Hugo, Op. Cit. Pag.29

Las nuevas Bases Constitutivas de la Nación, una vez elaboradas y discutidas fueron aprobadas el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año, bajo el título *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, en las cuales se reitera la independencia de la Nación y organiza ésta en República centralista; conserva la división territorial establecida en 1836, pero encomienda a una ley secundaria precisar el número y límites de los Departamentos; dividía el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; declaraba que el país profesaría y protegería la religión católica; en cuanto a las obligaciones y derechos de los habitantes, reproducía los contenidos en la Constitución de 1836, pero desarrollaba con mayor amplitud el catálogo de garantías, de entre las cuales no se incluía la que actualmente se conoce como de acceso a la educación.

Sin embargo, cabe apuntar que las referidas *Bases Constitutivas* si bien carecían de disposición expresa que señalara el derecho para los particulares de acceder a educación pública, sí fijaba como responsabilidad de los departamentos (Estados), la impartición de educación pública sin definir algún nivel como obligatorio, disponiendo en el artículo 134 que correspondía a las *Asambleas Departamentales*¹², el fomento de la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que determinara el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.

El 21 de mayo de 1847, se promulgó un nuevo ordenamiento con rango constitucional denominado *Acta Constitutiva y de Reformas*, el cual tenía por objeto adecuar a las condiciones del país en ese año las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*; sin embargo, en el nuevo texto, no se incorporó disposición alguna referente a la educación pública o privada, por lo que subsistieron las existentes hasta ese momento.

d).- La Época Liberal.

En 1853 se restableció el centralismo como forma de gobierno, con la última administración del general Santa Anna. El ministro de Relaciones Exteriores Lucas Alamán, formuló las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de una nueva Constitución. Dichas Bases no tuvieron aplicación en virtud de la muerte de su autor e impulsor, Lucas Alamán:

Los conflictos que tuvo que enfrentar la nación durante la guerra con

¹²Las Asambleas Departamentales a que se hacía referencia en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sustituyeron a las Juntas Departamentales a que se aludía en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

*Estados Unidos y la tarea fundamental de los gobiernos sucesivos que tuvieron que restaurar el orden después de la pérdida de una gran parte del territorio, llevaron a una nueva etapa crítica de nuestra educación, situación que se mantuvo durante los conflictos que siguieron, iniciados en 1854 con la Revolución de Ayutla, y que volvieron a enfrentar a liberales y conservadores. En estas condiciones, y ante la inseguridad del país, poco pudo hacerse respecto al control de la educación por parte del Estado.*¹³

Tras el triunfo de la rebelión convocada por el Plan de Ayutla se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual en materia educativa prohibía la existencia de monopolios, disponiendo como función específica de los Estados el fomento de la enseñanza pública, y previendo la libertad educativa en tanto no se atacara la moral pública.

*En el ánimo del Congreso constituyente de 1856-1857, privó la idea de establecer la libertad de enseñanza, por lo cual las organizaciones de corte religioso pudieron impartir en forma privada educación de distintos niveles.*¹⁴

Al respecto cabe precisar que en la Constitución de 1857, por primera vez se destinó el artículo 3 º para regular la educación al señalar: *la enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir.*

La redacción del precepto antes señalado revela con claridad que el constituyente de 1857 adoptó una postura liberal en cuanto a la enseñanza, pues no se marcó limitación alguna para que particulares e incluso organizaciones clericales impartieran educación.

Posterior a la promulgación del texto constitucional que se comenta, el país vivió un nuevo enfrentamiento entre liberales y conservadores. A dicho movimiento se le identifica en la historia de México como la Guerra de Tres Años.

En este contexto el Licenciado Benito Juárez García, promulgó las denominadas Leyes de Reforma, destinadas a poner fin al conflicto existente entre el Estado y la Iglesia. De dichas leyes tal vez el aspecto más relevante en materia de educación se refirió a la eliminación del monopolio educativo que venía ejerciendo el clero, además de establecer que la educación tendría que observar un carácter laico; es decir, ajeno a cualquier corriente religiosa, lo cual implicó que fuera el Estado quien a partir de ese momento asumiría

¹³Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores) *Historia de la Educación Pública en México*, (Raúl Bolaños Martínez. *Orígenes de la Educación Pública en México*), Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2007, Pag.22

¹⁴Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Suprema Corte de Justicia y la Educación* (Libro Electrónico). México, 2007, pag 32

la responsabilidad educativa, aprovechando que no sólo el manejo de la educación, sino todos los centros educativos pasarían a manos del Estado.

En efecto, en 1861 y después del primer triunfo sobre los conservadores, Juárez promulgó una Ley de Educación, que disponía de manera precisa la responsabilidad del gobierno federal en materia educativa, al disponer que debería abrir y sostener escuelas para niños de ambos sexos, además de llevar a cabo la inspección de los mismos en cuanto a su funcionamiento, apoyando también económicamente a las escuelas a cargo de beneficencias y municipalidades.

Al caer el imperio de Maximiliano de Habsburgo, el gobierno liberal desplegó una intensa labor educativa que propició la creación de una Comisión para estudiar y proponer alternativas para implementar un programa educativo adecuado a las necesidades del país, resultando de ello un proyecto que después de pasar por el Congreso, se convirtió en la *Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal*, del 2 de diciembre de 1867.

Dicha ley, disponía que debía haber en el Distrito Federal, el número de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que fueran necesarias para atender a su población financiadas por las municipalidades, así como también debían establecerse cuatro escuelas financiadas por el gobierno federal. Asimismo, dicho ordenamiento legal determinaba que la instrucción primaria sería gratuita y obligatoria para los pobres.

Es de mencionar que siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, se elevaron a rango constitucional las disposiciones contenidas en las leyes de Reforma, según se desprende de un decreto fechado el 25 de septiembre de 1873 y mediante diverso decreto del 10 de diciembre de 1874, se prohibió la enseñanza religiosa en todo el país.

Al respecto Josefina Zoraida Vázquez de Knauth, citando a Dublan y Lozano, refiere que el artículo 4 º del mencionado decreto que estableció el laicismo en el país establecía que : *La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se enseñará la moral en los que, por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto. La infracción de este artículo será castigada con multa gubernativa de 25 a 200 pesos, y con destitución de los culpables, en caso de reincidencia*¹⁵.

¹⁵Vázquez de Knauth, Josefina Zoraida y otros. *La Educación en la Historia de México. (La República y la Educación. Un intento de victoria definitiva)*, Edit. El Colegio de México, México, 2000, pag. 102.

e).- El Porfiriato y la etapa revolucionaria del país.

Tras el triunfo de la revuelta convocada en el Plan de Tuxtepec, el general Porfirio Díaz, asumió la Presidencia de la República en 1876, la cual ejerció hasta 1911, con excepción del periodo comprendido entre 1880 y 1884.

La obra educativa del régimen porfirista podría calificarse como apreciable en cuanto a logros, aunque evidentemente, la educación básica reflejó un avance lento a partir de que con independencia del marcado analfabetismo registrado en la época, existió una notable escasez de profesores ya que tal actividad era mal remunerada.

Durante el prolongado mandato de Porfirio Díaz, varios ideólogos fueron los responsables de organizar la educación en sus diferentes niveles, entre los cuales destacaron Ignacio Ramírez, Protasio P. de Tagle, Ezequiel Montes, Joaquín Baranda y Justo Sierra.

El licenciado Ignacio Ramírez fue ratificado como Secretario de Justicia e Instrucción Pública al asumir como presidente en su primer periodo el general Porfirio Díaz, ya que con dicho cargo formó parte del gobierno provisional del general Juan N. Méndez; sin embargo, por razones de salud, dejó el cargo el 23 de mayo de 1877.

Su gestión como Secretario de Estado fue rica en planteamientos y realizaciones, donde se caracterizó por la defensa del principio de educación integral, promovió la reforma de la enseñanza y consideró que la instrucción debería basarse en la experiencia y las necesidades sociales. En esta reforma de la enseñanza, exigió que los estudios de las escuelas superiores tuvieran una mejor calidad y destacaran en sus planes de estudio, los contenidos específicos de las respectivas carreras; protegió las bellas artes, fundó bibliotecas, creó becas y fomentó la instrucción popular.

Al retirarse Ignacio Ramírez, el general Díaz nombró como nuevo Secretario de Justicia e Instrucción Pública a Protasio P. de Tagle. Su labor se caracterizó por darle continuidad a las tareas iniciadas por su antecesor.

Mediante decreto de fecha 1 de enero de 1879, reformó los artículos 41 y 45 del Reglamento de Instrucción Pública, para unificar los criterios de evaluación y el otorgamiento de premios a los alumnos sobresalientes. Asimismo, dispuso que se incluyera en el Reglamento de las Escuelas Primarias Nacionales, el principio de Utilidad en la Enseñanza, mediante la incorporación de asignaturas novedosas y prácticas, de tal manera que los conocimientos adquiridos tuvieran aplicaciones reales en la vida de los educandos.

De igual forma durante la gestión de Protasio P. de Tagle se transformó la

Escuela Secundaria de Niñas a efecto de que se convirtiera en una institución destinada a preparar a las futuras profesoras de educación primaria, aplicando los principios de enseñanza objetiva derivados de la teoría pedagógica sostenida por Manuel Flores, en la que se sostenía que la verdadera enseñanza debe ser concreta y objetiva, por lo que debía partir de la observación de los casos particulares que les sirvieran de fundamento.

Con el respaldo de esta teoría pedagógica, Tagle ordenó que se elaborara un plan de estudios completo para la instrucción elemental, organizando en forma cíclica las asignaturas básicas redactando nuevos programas en cada una de ellas.

De igual forma, dispuso la construcción de numerosas escuelas de instrucción primaria, así como algunas regionales de agricultura y ordenó que los centros educativos atendidos por sociedades de beneficencia pasaran a depender del Estado.

Finalmente puede atribuirse a Protasio P. de Tagle, la formulación de un Reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción Pública.

Como ya se apuntó en líneas anteriores, en 1880 ocupó la presidencia de México el general Manuel González, considerado hasta ese momento como uno de los hombres de mayor confianza y cercanía del general Porfirio Díaz, por lo cual dicho periodo fue visto como una continuación del gobierno de este último. Sin embargo el general González trató de deslindar sus actos de gobierno en busca de desempeñar un mandato propio, por lo cual trató de conformar su gabinete apoyado en algunos elementos liberales puristas que se autodenominaban de la "vieja guardia", entre los cuales se encontraba Juan N. García al que encomendó la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, y quien fue sustituido de manera casi inmediata por Ezequiel Montes.

Montes consideraba como indispensable que la educación pública mantuviera ideas abstractas de orden moral aun cuando no fuera posible su comprobación científica. Respecto de las ciencias exactas reconocía que debían estar basadas en un método de investigación y experimentación riguroso.

Durante su gestión como Secretario de Justicia e Instrucción Pública, expidió un decreto que suprimía la lógica positivista en la Escuela Preparatoria y en abril de 1881, ordenó la publicación en el Diario Oficial de un nuevo proyecto de Ley de Instrucción Pública.

En septiembre de 1882, el Presidente de la República Manuel González consideró pertinente efectuar ajustes en su equipo de colaboradores, particularmente por cuanto a la labor realizada por Ezequiel Montes, ya que

como liberal de la "vieja guardia" era opositor claro de las ideas positivistas, lo cual generó posiciones antagónicas con otros colaboradores de González, por lo cual fue designado como nuevo Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda.

Con fecha 17 de diciembre de 1885, el Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación de la Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria, lo cual y conjuntamente con el trabajo desarrollado por notables educadores entre los cuales pueden citarse a Ignacio Manuel Altamirano, Justo Sierra, Miguel Schultz y Alberto Lombardo, se propició que el nivel educativo se elevara aun existiendo notorias divergencias en los métodos que se utilizaban para impartir la instrucción pública, por lo cual Joaquín Baranda *...gestionó ante la cámara de diputados la elaboración y promulgación de una ley que garantizara el derecho del Estado para conducir la educación nacional; con ese fin se organizó una comisión integrada por los maestros Justo Sierra, Julio Zárate y Leonardo Fortuño, quienes formularon un proyecto que se convirtió en ley en mayo de 1888.*¹⁶

La gestión de Baranda duró dieciocho años, lo cual implicó que siendo del grupo de colaboradores de Manuel González, al reasumir el poder el general Porfirio Díaz, lo ratificó en el cargo hasta el año 1901, en que por razones políticas fue relevado de la Secretaría.

Como balance de la gestión de Joaquín Baranda, se celebraron diversos congresos de educación pública, que resultaron sumamente importantes para la organización educativa. El número y calidad de las escuelas se incrementó; la educación normalista avanzó en forma trascendente y se dictaron diferentes leyes para cuidar de la correcta realización de los avances educativos bajo la vigilancia del Estado. La atención de los niños en edad preescolar, llamó la atención del Estado, lo que propició la instalación de numerosos jardines de niños aunque cabe precisar que la difusión de este tipo de escuelas se realizó con mayor notoriedad durante la gestión de Justo Sierra.

A la salida de Joaquín Baranda, el presidente Díaz designó como nuevo titular de la Secretaría encargada de dirigir la educación en el país, a Justino Fernández quien siendo un funcionario de bajo perfil, era bien visto tanto por el grupo de los viejos liberales como también por la corriente que se autodefinía como "los científicos".

Una vez que asumió el cargo Justino Fernández propició la creación de

¹⁶Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). Historia de la Educación Pública en México (Salvador Moreno y Kalbt. El Porfiriato Primera Etapa) op cit. Pag. 58.

una Subsecretaría de Instrucción Pública, la cual dejó bajo el manejo de Justo Sierra, político y pedagogo de reconocida capacidad en los círculos políticos de la época.

De la gestión de don Justino Fernández, destaca también la creación del Consejo Superior de Educación Pública, que sustituyó a una Junta Directiva de educación que operó durante las administraciones que le antecedieron.

La obra educativa de Justo Sierra se encuentra registrada entre los años 1870 y 1910. Inicialmente participó en cuestiones educativas como crítico e ideólogo dada la labor periodística que desempeñaba. Posteriormente en su carácter de diputado promovió cambios en las instituciones educativas existentes, así como la creación de otras que a su juicio resultaban necesarias.

Sierra tuvo la posibilidad de poner en práctica sus teorías pedagógicas al desempeñarse como docente en la Escuela Nacional Preparatoria, pero destacó en mayor medida al fungir como servidor público llegando a ocupar la Secretaría encargada del ramo educativo.

En 1891 se creó el Consejo Superior de Instrucción Pública, elevado en 1905 a rango de Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, de la cual Justo Sierra fungió como su primer titular, reunió las escuelas de especialidades (medicina, leyes, minería y otras) y en 1910 las organizó en una Universidad Nacional, con lo cual restauró la antigua real y pontificia, suprimida en 1833 por Valentín Gómez Farías.

Al hacerse cargo del ministerio Justo Sierra pugnó porque la escuela primaria tuviera un carácter esencialmente educativo, no sólo encargada de enseñar a leer, escribir y contar, sino que además de ello debería desarrollar las capacidades del educando que le permitieran pensar, sentir y expresar sus ideas, bajo el argumento de que el Estado debía encargarse de buscar en el niño al hombre físico, moral e intelectual, procurando el desarrollo armónico de sus facultades, incluyendo las de carácter estético.

Ana Verónica Ávila, al estudiar la obra de don Justo Sierra, menciona que: *En este programa se buscaba principalmente desarrollar en los educandos el amor a la patria, a sus instituciones y contribuir al progreso del país. El perfeccionamiento de sus habitantes sería integral, es decir, tendería a producir simultáneamente el desenvolvimiento moral, físico, intelectual y estético de los escolares. Además la educación debería ser laica, absteniéndose de enseñar, defender, o atacar ninguna de las religiones y, además, sería gratuita.*

El maestro Justo Sierra, consideraba que la educación moral ayudaría a la formación del carácter por medio de la obediencia y disciplina, así como

por el constante y racional ejercicio de sentimientos, resoluciones y actos encaminados a producir el respeto a sí mismo y el amor a la familia, a la escuela, a la patria y a los demás. La educación física, obtenida por las medidas de profilaxis indispensable, los ejercicios corporales apropiados y por la formación de hábitos de higiene. La cultura intelectual, el que se alcanzará por el ejercicio gradual y metódico de los sentimientos y la atención, el desarrollo del lenguaje, la disciplina de la imaginación y la progresiva aproximación a la exactitud del juicio. Y por último, la educación estética, que se efectuará promoviendo la iniciación del buen gusto y proporcionando a los educandos nociones de arte adecuadas a su edad.

También reformó a siete los años de escolaridad, es decir, cinco para la educación primaria elemental y dos años de educación primaria superior. Esto motivado por las diferentes circunstancias sociales prevalecientes en la época en el país, lo que en muchas ocasiones originaba que la mitad de la población usuaria únicamente cursara algunos primeros años, por lo que las materias eran las mismas que las de la primaria elemental sólo que vistas con mayor amplitud .¹⁷

Justo Sierra consideraba que era imprescindible que la educación fuera laica, obligatoria, desarrollando las actividades manuales y basada en libros de texto con contenidos científicos. Asimismo proponía se reformara e impulsara la educación para adultos y la fundación de escuelas para niños con problemas de aprendizaje.

En síntesis siguiendo a Luis Álvarez Barret, puede señalarse que las realizaciones educativas del Porfiriato representaron *...una gigantesca construcción de teoría educativa, cuatro grandes congresos pedagógicos nacionales, c un magnífico diseño de la educación popular, de la educación integral, de la educación liberal, de la educación nacional, de la educación para el progreso, y cada uno de estos enfoques en sus más acusadas características. Educación física, intelectual, moral y estética; educación laica, obligatoria y gratuita; educación para la salud, para el progreso.*

En la práctica, el desarrollo de la educación primaria sólo alcanza la capital de la República, las capitales de los estados, las ciudades y villas importantes, las cabeceras distritales y las de los municipios más populosos y ricos... Lo realizado a favor de la población campesina es escaso en cantidad y mediocre en calidad c La administración porfiriana prestó mayor atención

¹⁷Ávila, Ana Verónica, 2003, (*Reforma educativa de Justo Sierra*). <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/reformaeducativadejustosierra.htm>

*a la educación superior que a la primaria...*¹⁸

f).- La educación en México a partir del Movimiento Revolucionario de 1910.

Tras la caída del régimen de Díaz, en la sucesiva lucha de fuerzas que tomaron el poder, poco se hizo en cuanto a políticas educativas. Tanto Madero como Huerta mantuvieron la estructura política, administrativa y organizacional del Estado, y por lo tanto, no impusieron un modelo de país. En ese trance, la educación quedó sin un rumbo fijo.

La Revolución Mexicana heredó del Porfiriato un número extremadamente alto de analfabetas, resultado de las políticas educativas del gobierno de Díaz y de sus antecesores con respecto de la instrucción pública.

Los gobiernos de la Revolución se encargaron de llevar a cabo campañas para educar a obreros y a campesinos como un medio para transformar la estructura social del país, promover el desarrollo nacional y formar una clase trabajadora que sirviera de sostén al proyecto modernizador mexicano, lo cual como era lógico no se vio reflejado en forma inmediata.

Durante la administración de Carranza se consideró que la educación pública debía quedar a cargo de los municipios y se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por considerar que al derivarse la organización y administración de los servicios educativos a los ayuntamientos, resultaba innecesaria dicha Secretaría.

Esto generó más problemas de los que pretendía resolver ya que si bien teóricamente al tener atribuciones en materia educativa las autoridades municipales; se suponía mayor facilidad para que la población resultara beneficiada, ello no era posible pues derivado de la pobreza en que se encontraban la gran mayoría de municipios del país y los limitados recursos económicos de que podían disponer, además de la prácticamente nula capacidad técnico- pedagógica que tenían los munícipes, resultó prácticamente imposible sostener la operación de las escuelas existentes, así como el pago de los profesores, y la diversidad de criterios que pudieron aplicarse para conducir la educación, ello llevó a que la educación pública se estancara, nulificándose el objetivo perseguido por Carranza.

Cabe recordar que el Presidente Venustiano Carranza, convocó en 1916 a un Congreso Constituyente a efecto de que fuera discutido y en su oportunidad aprobado un documento normativo que reflejara las aspiraciones

¹⁸Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). *Historia de la Educación Pública en México (Luis Álvarez Barret, Justo Sierra y la Obra Educativa del Porfiriato 1901 – 1911)* op cit. Pag. 111

y disposiciones que en la época se consideraban indispensables para una nación con aspiraciones progresistas, basadas en la igualdad social.

En materia de educación el constituyente de 1917, después de arduas jornadas de análisis y discusión, aprobó el texto del artículo 3 º de la Constitución en los términos siguientes:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparte en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria

Del texto antes descrito llama la atención que se omitiera la expresión de obligatoriedad de la educación primaria o elemental¹⁹, así como también que la restricción dirigida a las corporaciones religiosas y sus ministros de culto se limitara a que no pudieran establecer o dirigir escuelas de educación primaria, sin limitarlos para impartir educación lo cual se traducía en una autorización tácita para ignorar el principio de laicidad de la educación.

Asimismo, es de destacar que en el texto del artículo 3º constitucional de 1917, no se formuló referencia a la rectoría del Estado en materia educativa lo cual conlleva a establecer la responsabilidad y necesidad de implementar acciones para capacitar y evaluar al magisterio, pues evidentemente ante la escasez de personal con formación académica, la capacitación de quienes se encontraban habilitados como maestros era indispensable y fundamental para obtener logros satisfactorios en los planes educativos.

Una de las más importantes acciones que se llevó a cabo para reorganizar la educación en México, fue la creación en el régimen del Presidente Álvaro Obregón de la Secretaría de Educación Pública, como instancia encargada de organizar y coordinar las tareas educativas en sus distintos niveles, la cual fue encomendada a José Vasconcelos quien estaba convencido de la necesidad

¹⁹El artículo 31 del texto constitucional que se comenta establecía como obligación de los mexicanos “hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años asistieran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marcara la ley de Instrucción Pública en cada Estado”, sin embargo tal disposición no puede traducirse en una obligatoriedad para el Estado para impartir la educación, ni tampoco que el sistema educativo determinara un nivel específico como obligatorio.

de federalizar la educación.

Siendo el primer Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos impulsó grandes cruzadas nacionales educativas, para impulsar la alfabetización. Su plan de trabajo se conoció como el "Plan de Once Años" que se refería a conducir en el proceso educativo al educando desde la primaria hasta la educación que hoy llamaríamos media-superior. Dicho plan lamentablemente no fue aplicado a plenitud por razones diversas, no obstante lo cual indudablemente sentó las bases del sistema educativo nacional más o menos vigente hasta la fecha.

Entre los aspectos más destacables de la política educativa vasconcelista, podría citarse un verdadero impulso a la educación destinada a las comunidades indígenas, como un mecanismo para asimilar a la población marginal; implementación de programas de educación técnica que favorecieran la capacitación de trabajadores para el campo y la industria, se trata de fortalecer la escuela rural para elevar el nivel de vida del campo mexicano y un sistema de creación de bibliotecas y edición de libros para popularizar la cultura. Creó también la escuela de la pequeña industria, la escuela técnica, la escuela agrícola y la escuela rural.

Puede señalarse válidamente que la obra que inició Vasconcelos transformó la educación en México ya que tuvo un sentido de reivindicación social, su plan de enseñanza era popular y tendía a la educación generalizada de la población, sin importar su status social o económico. El primer paso de Vasconcelos fue combatir el analfabetismo y después modificar las orientaciones y métodos de la escuela primaria.

Un aspecto adicional de trascendencia en la labor de Vasconcelos, tuvo como base la federalización de la enseñanza, lo cual implicaba que el Estado asumiera su responsabilidad como gobernante para facilitar el acceso a la educación de sus gobernados, en cualquier rincón del país, pues como ya se indicó, la reforma impulsada por Venustiano Carranza para que los Ayuntamientos fueran los encargados de coordinar e impulsar la educación, generó un verdadero estancamiento educativo por lo cual con visión clara Vasconcelos pugnó por que el gobierno federal tuviera la rectoría educativa.

Los proyectos Maestro *Misionero* y *Misiones Culturales*, fueron fundamentales para impulsar la educación rural. *Los maestros misioneros permanecían un tiempo en una comunidad, luego pasaban a otra para completar el sistema...*²⁰, mientras que las *Misiones Culturales* capacitaban

²⁰Bolaños Martínez, Víctor Hugo, op.cit. pag.80

*maestros sin más preparación que su sentido de solidaridad y buena voluntad, teniendo como finalidad primordial el mejoramiento profesional de los maestros en servicio y el desarrollo de la comunidad...*²¹

Plutarco Elías Calles como Presidente de la República, acorde con las políticas obreras, también impulsó las actividades educativas y de capacitación, como parte de una política que dotara al país de mano de obra calificada y apta para el desarrollo industrial.

Entre los principales logros en materia educativa durante el mandato del Presidente Calles, se refiere a la fundación de la Escuela Nacional de Maestros en la Ciudad de México, para orientar las tareas educativas a escala nacional, así como la creación del departamento de escuelas rurales, ya que si bien previamente se habían establecido escuelas normales rurales, su influencia resultaba muy focalizada a la región en que se encontraba.

Tales cambios también quedaron enmarcados por las luchas políticas del periodo, como la guerra cristera, la cual fue reacción a la promulgación de las leyes reglamentarias al artículo tercero constitucional, especialmente en lo relativo a las escuelas particulares y a la educación laica. El gobierno de Calles también dio un gran impulso a la alfabetización.

Pese a todo, durante el periodo de Calles la educación decayó un poco en relación con el régimen de Obregón. Se apoyó la creación de nuevas instituciones culturales y se instituyó la educación secundaria. También se reorganizó la Escuela Nacional de Maestros y se dio un reglamento para escuelas particulares con el que se les obligó a estar bajo el control de las autoridades federales. Situación que en forma más o menos similar se vivió durante los gobiernos del Maximato (Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez).

Tras la gestión de Vasconcelos, la educación quedó a cargo de un grupo de maestros profesionales que también transformaron los procesos educativos en México. A Moisés Sáenz se le debe la creación de las escuelas secundarias. También se renueva en esta época la enseñanza primaria. Al terminar el régimen de Calles la política educativa carecía de una autoridad intelectual y moral en la ahora Secretaría de Educación y se sucedieron varios ministros sin gran importancia en cuanto a su proyecto educativo. Durante la dirección de Ezequiel Padilla se publicó la "Ley de Escalafón e Inamovilidad".

Narciso Bassols, Abogado e intelectual, fue nombrado Secretario de

²¹Solana, Fernando; Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). Historia de la Educación Pública en México. (Raúl Mejía Zúñiga La Escuela que Surge de la Revolución) op cit. Pag. 209.

Educación por Pascual Ortiz Rubio en 1931, continuando durante el gobierno de Abelardo Rodríguez hasta 1934. Bajo su dirección hubo nuevas tendencias y reformas debidas a factores como la crisis económica, el crecimiento de los grupos políticos de izquierda y la reacción de muchos maestros ante los fracasos recientes de la educación. Bassols impulsó la denominada Educación Socialista, la cual se concretó en nuestro marco jurídico durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

En diciembre de 1933, en la Convención de PNR en Querétaro, se formuló el Plan Sexenal y en Veracruz se tomó la primera iniciativa de Reforma del Sistema Educativo. El artículo tercero constitucional se reformó ese mismo año publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre, el nuevo texto del que destacaba el carácter socialista que se le tendría que imprimir a la educación impartida por el Estado, así como también la prohibición expresa para que cualquier ministro de culto o representante de alguna corporación religiosa, pudiera impartir educación primaria, secundaria o normal.

Puede señalarse que esta primer reforma al artículo 3° constitucional tenía un carácter evidentemente anticlerical, pues cerraba la puerta que durante muchísimos años representó un monopolio absoluto de la iglesia católica.

Al asumir como Secretario de Educación Pública, Narcizo Bassols, se encontró que el nivel educativo y los servicios que el Estado prestaba eran caóticos, por lo cual como primer objetivo buscó estructurar ordenadamente dichos servicios, por lo que emprendió la obra de armar y ajustar el aparato educativo sin grandes pretensiones ideológicas.

Su política se orientó a impulsar y mejorar la escuela rural y la escuela técnica practicando una política educativa socialista. Trató de hacer la Ley de Escalafón un sistema práctico. Esto marcó una diferencia en contraste con el proyecto de Vasconcelos que era definida por el hecho de que Bassols no era un filósofo sino un político. Bassols descubrió que el laicismo no cumplía su fin de abolir la enseñanza religiosa y desarrolló una campaña antirreligiosa en las escuelas; sin embargo, no quería acabar con la enseñanza religiosa porque ésta respondía a una necesidad espiritual que la ciencia no satisface.

En 1929 se establecieron las escuelas de circuito que se trataba de una escuela central que servía de modelo a otras escuelas de su alrededor en un radio de entre diez y cuarenta kilómetros. La escuela central era costeadada por la federación y las de circuito por los campesinos o ejidatarios y atendidas por uno o dos maestros rurales pagados también por la comunidad. Se establecieron 703 circuitos con 2,438 escuelas pero la carga económica para

los campesinos fue demasiada y fueron suprimidas a dos años de su creación por Bassols.

Otra institución implementada para fortalecer los servicios educativos en zonas rurales fue la Escuela Central Agrícola, creada en 1926, para brindar capacitación agrícola a los hijos de los campesinos. Pero fracasó por la deficiencia de organización y dirección y la falta de un alumnado genuinamente campesino. Tras su fracaso fueron incorporadas a las escuelas regionales campesinas que funcionaron hasta el final del Cardenismo.

Cabe señalar que a partir de la reforma constitucional al artículo 3° ya mencionada, al asumir la presidencia del país y durante toda su gestión, el general Lázaro Cárdenas dio gran impulso a la educación del campo, con miles de maestros rurales que llevaron la educación socialista a los rincones más apartados de la nación. El resultado de esta campaña no siempre fue el esperado, ya que muchas veces las comunidades rechazaron a los maestros rurales, ya fuera por propia ignorancia o porque generalmente los profesores se oponían a las creencias religiosas y al fanatismo, muy comunes en la época.

También se promovió la construcción de edificios escolares en áreas urbanas y rurales, pues la demanda de dichos centros aumentaba día tras día. En ese periodo muchos edificios antiguos y casas particulares fueron habilitados como planteles escolares, especialmente en las ciudades, por lo que muchas zonas vieron satisfechas así sus necesidades educativas.

De igual manera, Cárdenas impulsó la educación indígena, mediante la implementación de misiones educativas, cuyo fin era el acercar la alfabetización a las áreas rurales más alejadas de los núcleos urbanos. Dichas misiones continuamente incluían a maestros bilingües, que enseñaban en su propio idioma.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la educación del país vivió un cambio trascendente ya que desde la óptica del gobernante en turno, era necesario que el país contara con una nueva clase de profesionistas, surgidos de centros de enseñanza superior, mexicanos y atentos a la realidad del país. Por lo que en 1937 fundó el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que tuvo como primer fin la formación de cuadros técnicos para el naciente proceso de industrialización del país.

El IPN se extendió más tarde al resto de México con la fundación de los Institutos Tecnológicos Regionales, que tomaron realce con la expropiación petrolera y que hicieron de la educación técnica una preocupación de los gobiernos posteriores, al punto de haberse convertido en una prioridad en

el rubro de educación.

De igual forma correspondió a Lázaro Cárdenas, la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), el instituto Nacional Indigenista (INI).

Otro esfuerzo para extender la educación rural durante el mandato de Cárdenas fue la implementación del programa denominado: "Casa del Estudiante". Su fin era llevar la educación a los grupos indígenas aplicando un método que pretendía ser efectivo para castellanizar a los monolingües. Se reunía a 200 jóvenes de diferentes grupos étnicos en esta institución en la capital; se les hizo asistir a la escuela, vestir de manera occidental y convivir con estudiantes ciudadanos. Tras aprender el español y adquirir ciertas habilidades, debían regresar a sus comunidades a compartir sus conocimientos. Las autoridades se sintieron satisfechas pues se comprobó que el indígena tenía la misma capacidad intelectual que el mestizo o el blanco, sin embargo el proyecto resultó un fracaso pues ninguno de los jóvenes regresó a su comunidad.

Transcurrido el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas, la clase política que lo respaldaba estimó que la tarea ineludible era la consolidación del régimen político establecido a efecto de eliminar las consecuencias derivadas del maximato, por lo cual se dieron a la tarea de modificar al Partido Nacional Revolucionario para transformarlo en Partido de la Revolución Mexicana.

Dicha transformación se concretó en marzo de 1938, tomando como sustento principal la incorporación de cuatro sectores de la sociedad el obrero (representado por la CTM), el agrario (CNC), el popular (compuesto por miembros de la sociedad clase mediera) y el militar.

Ya como PRM la clase política dominante designó como candidato a la Presidencia de la República a Manuel Ávila Camacho, quien asumió la presidencia el 1 de diciembre de 1940.

En materia educativa, Ávila Camacho fijó como objetivos de su gobierno lograr la "Unidad Nacional" lo que llevaba a la necesidad de precisar la orientación ideológica y pedagógica del artículo 3° constitucional y adoptar las medidas necesarias para que todas las actividades educativas se ajustaran a la doctrina establecida en dicho precepto; asimismo, planteaba la necesidad de elevar en forma urgente el nivel cultural de la población extraescolar; multiplicar la oferta educativa para los educandos en edad escolar; mejorar la preparación profesional de los trabajadores de la enseñanza, sin omitir el fomento al trabajo de investigación científica.

Al respecto Carlos Ornelas señala que: *Tras una breve extensión de la educación socialista con Luis Sánchez Pontón como primer Secretario de Educación Pública en el gabinete del presidente Ávila Camacho, la transición a la escuela de la unidad nacional se inició con la designación de Octavio Véjar Vázquez, quien sin miramiento ni tacto político arremetió contra la educación socialista y las escuelas rurales. Fue el autor de la unificación de planes y programas de las escuelas de las ciudades y del campo, lo que significó, según el maestro Isidro Castillo, la desaparición de hecho del espíritu revolucionario en la educación...*²²

Durante el sexenio de Ávila Camacho se formalizó la conformación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines las escuelas comenzaron a enfrentar las primeras manifestaciones de la explosión demográfica; el Secretario de Educación Pública, J. Ángel Ceniceros, planteó por primera vez la necesidad de planificar el desarrollo del sistema.

Siendo presidente Adolfo López Mateos, en su segundo período al frente de la SEP, Torres Bodet dirigió la elaboración del primer Plan Nacional de Educación, el *Plan de Once Años*, en forma casi simultánea aunque relativamente independiente de los primeros esfuerzos de planeación hechos en otras partes de América Latina, como Colombia, con influencia de los trabajos de la OCDE y de la UNESCO, en particular del Proyecto Regional Mediterráneo.

Varias innovaciones importantes formaron parte de las políticas del Plan de Once Años, tratando de hacer frente a la explosión demográfica en el ámbito escolar, aumentando la capacidad de atención del sistema educativo: el doble turno en las escuelas, el impulso del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el crecimiento de las escuelas normales para formar los maestros que se requerían.

Otras iniciativas buscaban mejorar la calidad de la enseñanza, teniendo en cuenta las necesidades de los sectores mayoritarios de la población, formados por familias cuyas cabezas tenían baja o nula escolaridad y no contaban con los elementos básicos para apoyar a sus hijos; en este rubro destacó el programa de libros de texto gratuitos para todos los grados de la enseñanza primaria.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, las políticas del Plan de Once Años (concebido para cubrir cinco años del sexenio de López Mateos y los seis del siguiente), se siguieron aplicando; incrementándose la matrícula en forma

²²Carlos Ornelas. El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2006, pag 115.

muy importante, aunque la cobertura de la demanda siguiera sin alcanzar el 100%.

Durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, la presión de la demanda educativa se reflejó ya no en el nivel primaria sino para los estudios de secundaria, bachillerato y profesional, dando inicio a una época de crecimiento sin precedentes de la educación media superior y superior, que se afrontó con una política de apoyo a la creación de nuevas instituciones en esos niveles: el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana, el crecimiento de universidades públicas y de institutos tecnológicos en los Estados, y el desarrollo de la educación superior privada.

En primaria se efectuó una reforma curricular y se elaboraron nuevos libros de texto; se aprobó también una nueva Ley Federal de Educación Superior. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, fueron otras de las instituciones que surgieron en ese período.

En el terreno educativo, el sexenio de José López Portillo comenzó con un nuevo esfuerzo de planeación, que dio lugar al Plan Nacional de Educación presentado en siete volúmenes por Porfirio Muñoz Ledo a fines de 1977, que comprendía un amplio diagnóstico del sistema educativo, así como programas de trabajo para la educación básica, la formación de maestros, la educación en zonas deprimidas y para grupos marginados, la educación abierta, la capacitación, la educación tecnológica, la educación superior, la difusión de la cultura; la juventud, el deporte y la recreación, y la educación para la salud. Sin embargo, el Plan carecía de metas, que se anunciaban para los meses siguientes.

El intempestivo cambio del Secretario de Educación Pública, sustituido por Fernando Solana, hizo que el Plan nunca fuera terminado y que en su lugar se adoptara un conjunto de políticas menos ambiciosas pero de enfoque muy práctico, con los llamados Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982.

Ese conjunto de programas se llevó a la práctica a lo largo del sexenio de López Portillo alcanzándose resultados positivos en razón de que se abandonó el esquema rígido de escolarización mediante planteles convencionales, siendo reemplazado por una variedad de estrategias: albergues escolares, transporte, instructores comunitarios, etc. Sólo así pudo abatirse la demanda marginal no atendida en varias décadas. La meta de la eficiencia terminal,

por su parte, siguió sin poder alcanzarse.

Un rasgo importante de la política educativa del sexenio, fue el impulso a la descentralización educativa que se dio en marzo de 1978, con la creación de las delegaciones de la SEP en los Estados de la República; esta política reforzaba intentos descentralizadores previos poco exitosos, cuya urgencia ponía de manifiesto la creciente evidencia de lo inapropiado del centralismo en un país de las dimensiones de México.

Al haberse vuelto obligatoria la elaboración de planes sexenales de desarrollo, tanto de tipo general como para cada sector de la administración pública, en el sexenio de Miguel de la Madrid las políticas educativas se plasmaron en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*. En el contexto de la grave crisis económica que estalló a principios de 1982, el Programa planteaba una *revolución educativa*, con seis objetivos: elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes; racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; vincular educación y desarrollo; regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior; mejorar la educación física, el deporte y la recreación; y hacer de la educación un proceso participativo.

Los logros de la política educativa del sexenio distaron mucho del eslogan de *revolución* con que se le designó; la crisis económica se reflejó en la reducción de los recursos para la educación, en especial los relativos al salario de los maestros, que sufrieron un grave deterioro. Otro aspecto central de la política, el relativo a la descentralización, no mostró avance alguno.

II.- PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Un diagnóstico preliminar del sistema educativo en México elaborado por la Fundación: *Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas (IDEA)* reveló que el problema educativo en México presenta importantes deficiencias ya que evaluaciones internacionales de los últimos años, han reflejado que México tiene un promedio bajo de escolaridad y su sistema educativo es también de baja calidad, no obstante las reformas educativas de las últimas décadas.

De conformidad con los datos recabados en el diagnóstico mencionado, las deficiencias educativas detectadas inciden en un bajo nivel de escolaridad; mínima calidad de la educación y desigualdades para acceder a los servicios educativos, por las razones siguientes:

El promedio de años educativos por persona en México es bajo en comparación con estándares internacionales. En el caso de México la baja escolaridad se debe primordialmente a una escasa cobertura en educación superior. Aún (sic) cuando México cuenta con una tasa de matrícula en educación primaria y secundaria alta, la tasa bruta de matrícula en la educación superior es baja y prácticamente no ha crecido en los últimos 15 años.

Los datos disponibles indican que el sistema educativo mexicano es de baja calidad y que los estudiantes del país están rezagados en comparación a sus homólogos extranjeros. La aplicación reciente de exámenes estandarizados del Program for International Student Assessment (PISA) de la OCDE indica que México se encuentra entre los últimos lugares internacionales en aprovechamiento escolar.

La desigualdad permea al sistema educativo mexicano. Ésta se da transversalmente, tanto en calidad como en cobertura. La desigualdad está presente entre zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre las distintas regiones del país.

El problema se ve agravado por las políticas públicas educativas que atienden de forma muy limitada a éstas desigualdades y que en algunos casos la acrecientan. A pesar de que existen programas que han demostrado ser efectivos en compensar algunas deficiencias, como PARE, éstos resultan insuficientes. Sólo políticas públicas integrales que atiendan esta realidad podrán disminuir la brecha en el mediano y largo plazo.

Al respecto cabría considerar un elemento adicional relativo a la falta de información e incentivos en materia educativa, lo cual evidentemente representa un importante reto para el gobierno (federal y estatal), ya que los datos a que el público puede acceder para tratar de analizar la problemática del sistema educativo, no son óptimos, pues con independencia de la dificultad que representa arribar a ellos, por ejemplo, los resultados de las pruebas de aprovechamiento (que a la fecha son los datos más sofisticados de que se dispone) pueden dan lugar a interpretaciones equivocadas.

Esto podría deberse, a que los resultados de las pruebas pueden verse afectados por factores extraescolares como el nivel socioeconómico de los estudiantes, la calidad del sistema de salud de una entidad, o las características del mercado laboral de una región. Por ejemplo: si dos escuelas tienen un sistema de igual calidad, pero los alumnos de una de ellas sufren de problemas de salud, es probable que dicha escuela muestre menores rendimientos escolares que la otra. Esto dificulta la medición del efecto que tiene el sistema educativo sobre el desempeño escolar, ya que

una entidad puede tener escuelas de bajo nivel pero aun así mostrar tener buenos resultados en pruebas de desempeño.

De igual manera, la presencia de factores extraescolares imposibilita la comparación de los resultados entre diferentes regiones; los resultados de las pruebas de aprovechamiento de un Estado, no pueden ser comparados directamente con los de otro Estado ya que los Estados tienen características económicas, políticas, y sociales muy distintas que afectan de diferente manera el desempeño de sus estudiantes.

Por otra parte, los resultados de las pruebas de aprovechamiento no dan por sí mismos una idea clara de cuáles son los principales defectos del sistema educativo en sí, y por lo tanto, no son útiles para que el público o las autoridades propongan rutas específicas para mejorar el sistema.

Los bajos resultados en las pruebas de aprovechamiento derivan de un sinnúmero de factores escolares, muchos de los cuales y como se argumenta en el diagnóstico elaborado por IDEA, son debidos a una baja inversión en educación, a un mal manejo de los recursos educativos, así como también a una deficiente formación y capacitación de los maestros y a la falta de planes de estudios que respondan a las necesidades educativas del país, todo lo cual repercute en falta de calidad en el Sistema Educativo Nacional.

El problema de la calidad de la educación ha sido objeto de atención de los últimos cinco regímenes presidenciales²³, lo cual ha llevado a que en sus políticas de gobierno se hayan implementado acciones para resolverlo.

Miguel de la Madrid Hurtado proclamó que el primer objetivo de la Revolución Educativa que promovió, tenía por objeto elevar la calidad educativa a partir de la formación integral de docentes, sin embargo, los logros de su política educativa, distaron mucho del eslogan de *revolución* con que se le designó; ya que la crisis económica que vivió el país se reflejó en la reducción de los presupuestos destinados a la educación, en especial los relativos al salario de los maestros, que sufrieron un grave deterioro, sin pasar por alto que la descentralización administrativa y educativa que también promovió, careció de avances significativos.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se impulsó un *Programa de Modernización de la Educación 1989-1994*, que comprendía nueve aspectos fundamentales: educación básica, formación de docentes,

²³Durante los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios, la problemática giraba más en torno a la oferta y cobertura educativa, sin que se valorara como preponderante la calidad de la educación.

la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior; la educación superior, el postgrado y la investigación; los sistemas abiertos, la evaluación, y los inmuebles educativos.

Durante este periodo se determinó la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, se fijaron nuevos planes de estudio y se emitieron nuevos libros de texto, así como la nueva Ley General de Educación y las reformas del Art. 3º constitucional, resultando de especial trascendencia los avances logrados en materia de descentralización educativa ya que en mayo de 1992, con Ernesto Zedillo al frente de la SEP, se logró formalizar con la participación del SNTE, la totalidad de los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (mismo que analizaremos en apartado posterior de este trabajo).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE PREVEN LA CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DEL MAGISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA.

Realizado un breve análisis de los antecedentes históricos de la educación en nuestro país, resulta pertinente revisar las disposiciones jurídicas que regulan la educación básica que se imparte en el país, para estar en posibilidades de identificar las normas que prevean la capacitación y evaluación del personal docente, como medios para elevar la calidad de los servicios educativos a cargo del Estado.

En primer término debe recordarse que en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce la garantía constitucional que tienen los gobernados para acceder a la educación.

El citado artículo 3º constitucional además prevé la responsabilidad del Estado en sus tres niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) de impartir educación preescolar, primaria y secundaria entre otros aspectos, lo cual conlleva a que el Estado designe al personal docente que habrá de impartir a los educandos los conocimientos adecuados en cada uno de los niveles educativos, lo cual implica una responsabilidad no precisada para el Estado, consistente en capacitar y evaluar periódicamente al profesorado como mecanismos para medir la calidad de la educación.

En efecto, el precepto constitucional que nos ocupa no dispone de manera expresa previsión alguna que disponga que el Estado habrá de capacitar y evaluar al magisterio que participe en la educación básica; sin embargo, es obvio que para garantizar la calidad de los servicios educativos que imparta el Estado a los gobernados, además de establecer un sistema educativo

nacional y de definir los planes y programas a seguir, debe asegurarse que los encargados de impartir los conocimientos se encuentren capacitados para ello, derivando en consecuencia una disposición tácita en este sentido.

Otros aspectos regulados por el precepto constitucional, en comento, hacen referencia a los principios de laicidad y gratuidad, así como el derecho de los particulares para acceder a la educación y en su caso, para participar en su impartición, sin dejar de precisar la titularidad del Estado para definir los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

El precepto constitucional referido, comprende diversos supuestos y condiciones para garantizar a los gobernados el acceso a la educación al señalar que todo individuo tiene derecho a recibirla, fijándose como obligación para el Estado (federal, estatal y municipal) impartir la educación considerada como obligatoria (preescolar, primaria y secundaria), con objeto de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Respecto del principio de laicidad de la educación que imparta el Estado, es precisa la disposición referente a que ésta debe encontrarse ajena a cualquier doctrina religiosa, a efecto de respetar la garantía de libertad de creencias religiosas que consagra el artículo 24 de la Carta Magna.

Toda la educación que imparta el Estado (sin importar el nivel), debe regirse por el principio de gratuidad, sin embargo, también se prevé la posibilidad de que los particulares impartan educación en todos sus tipos y modalidades previa autorización que imparta el Estado, por ser éste el facultado para otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

Se precisa que es al Estado a quien corresponde determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, debiendo promover y atender todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior.

Se dispone que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que se les otorgue autonomía, tienen la responsabilidad y facultad para autogobernarse, siempre que sus actividades se apeguen a los principios rectores previstos en el artículo 3° constitucional, así como para emitir sus programas de estudio.

Finalmente, en el precepto constitucional que nos ocupa, se señala como

facultad del Congreso de la Unión, la expedición de las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, además de señalar las sanciones aplicables por violaciones a dichas disposiciones, entendiéndose que corresponde al Estado unificar y coordinar la educación en todo el país.

Derivado de lo dispuesto en el artículo 3° Constitucional, del cual ya se ha hecho referencia, el Congreso de la Unión emitió con fecha 13 de julio de 1993, la Ley General de Educación que regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa que imparten las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rige por las disposiciones que regulan su organización y funcionamiento.²⁴

La citada Ley General de Educación, en su Capítulo I reproduce las disposiciones generales contenidas en el artículo 3° constitucional, destacando de éstas que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al sistema educativo nacional, por lo que tiene la responsabilidad de impartir la educación considerada como obligatoria (preescolar, primaria y secundaria), dentro de un marco federalista y concurrente con los Estados y Municipios. Asimismo, se confirma que la educación de los tres niveles básicos debe caracterizarse por ser laica, gratuita e integral.

Se precisa también que el Estado además de impartir la educación básica en sus tres niveles (preescolar, primaria y secundaria), debe promover y atender mediante sus organismos descentralizados, todos los tipos y modalidades educativas incluida la educación superior, la investigación científica y tecnológica, además de fortalecer la difusión de la cultura nacional y universal.

²⁴LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. DOF 26-04-2006
LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana. DOF 17-12-1973
LEY Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. DOF 06-01-1945
LEY Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. DOF 03-02-1939
LEY Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. DOF 29-12-1981

A las autoridades federales se les asignan funciones de planeación y programación respecto de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Asimismo, les corresponde establecer el calendario escolar para cada ciclo lectivo; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, autorizar el uso de libros de texto complementarios y fijar lineamientos para el uso de material didáctico para los niveles de educación básica, entre otras.

Por lo que respecta a las autoridades educativas locales, la ley les fija como atribuciones exclusivas la prestación de los servicios de educación básica incluida la indígena, así como la especial y la normal para la formación de maestros.

De igual forma, se faculta a las autoridades locales para proponer contenidos educativos regionales, para su inclusión en los planes y programas de la educación básica y la referente a la formación de maestros y prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional del personal docente de educación básica, a partir de las disposiciones que emitan las autoridades educativas federales.

Pueden también revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), así como los tendentes a la formación de maestros de este tipo de educación.

Teniendo en consideración que por disposición constitucional los particulares pueden impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, la ley faculta a las autoridades locales de la materia para otorgar, negar o revocar las autorizaciones respectivas.

Respecto de las atribuciones de competencia concurrente entre las autoridades educativas federales y locales, la ley dispone que de manera adicional a las que a cada una de ellas les corresponden, tienen la responsabilidad de promover y prestar servicios educativos distintos de los referentes a educación básica, como es el caso de la educación técnica, agropecuaria, especial, etc. De igual modo en forma concurrente pueden fijar los contenidos para los planes y programas de estos tipos de educación, revalidar y otorgar equivalencias de estudios, otorgar, negar o retirar reconocimientos oficiales de estudios distintos a los referentes de la educación básica o fundamental, así como también pueden prestar servicios bibliotecarios.

Por lo que corresponde a los Ayuntamientos la Ley General de Educación los faculta para promover y prestar servicios educativos sin perjuicio de la

conurrencia de las autoridades locales y federales.

La ley faculta a las dependencias de la Administración Pública Federal para establecer instituciones educativas, para formular planes y programas de estudio para las mismas, así como para la expedición de constancias, certificados, diplomas y títulos que tendrían reconocimiento oficial, siempre y cuando dichas actividades se lleven a cabo en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

La ley, objeto de análisis, regula la forma en que habrá de financiarse la educación pública, al establecer que el Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada entidad federativa participarán en el financiamiento, sujetándose a las disposiciones previstas en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobado cada anualidad. Se establece que el monto que el Estado (considerando los tres niveles de gobierno), no puede ser inferior al 8% del producto interno bruto del país, por lo que los recursos asignados al rubro educativo no pueden ser transferidos ni empleados para actividades distintas.

Otro aspecto regulado en la ley en comento se refiere a la forma de evaluar de manera permanente y sistemática el sistema educativo nacional, tomando como base los resultados que se obtengan, para que las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia, adopten las medidas más propicias para optimizar los servicios y el aprovechamiento escolar. Por ello, las instituciones educativas públicas y privadas están obligadas a brindar todas las facilidades y colaboración para que las autoridades competentes para la aplicación de las evaluaciones que al efecto se programen. Actualmente se vienen realizando a los alumnos de tercero, cuarto quinto y sexto grados de educación primaria así como a los estudiantes de tercer grado del nivel secundaria.

En relación con este tipo de evaluaciones, la ley dispone que las autoridades educativas deben dar a conocer ampliamente los resultados obtenidos, situación que se viene cumpliendo mediante el Programa denominado: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), organizado por la Secretaría de Educación Pública.

Respecto de este tipo de programa evaluatorio, de manera oficial se señala que: *Es una prueba que tiene como principal objetivo proporcionar información diagnóstica del grado (nivel) en que los alumnos han adquirido los temas y contenidos de las asignaturas de Español, Matemáticas y Ciencias. Esta información permitirá proporcionar:*

- *A los padres de familia: orientaciones, ejercicios, actividades, para apoyar*

a sus hijos en casa, cómo apoyarlos en casa.

- *A docentes y directivos: Una visión de conjunto sobre la situación en particular de su escuela, y de esta manera, implementar acciones para mejorar su intervención pedagógica, la gestión escolar y la participación de los padres de familia, con el fin de elevar el rendimiento escolar de los estudiantes.*
- *A las autoridades educativas del país: Tener elementos para la toma de decisiones y establecimiento de políticas tales como seleccionar cursos pertinentes de capacitación a docentes, directivos y apoyos técnico-pedagógicos, apoyar la infraestructura escolar, fortalecer el material educativo, estimular las mejores prácticas docentes y reconocer el esfuerzo de alumnos, docentes y directivos hacia la mejora continua de la calidad educativa.*
- *A la Sociedad: Proporcionar información de los resultados obtenidos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.*

Por otra parte la Ley General de Educación incluye un Capítulo denominado: *De la Equidad en la Educación*, en el cual se dispone que las autoridades deben tomar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información para todas las personas, y en particular respecto de los grupos y regiones de mayor rezago educativo del país, por lo que deben realizarse actividades y programas para atender a las escuelas localizadas en zonas aisladas o marginadas, así como también para propiciar la actualización y mejores condiciones de trabajo de los maestros adscritos a dichas escuelas.

En este rubro se incluye la implementación de programas de educación a distancia, así como también la educación para adultos, entendida esta última como aquella destinada a los mayores de quince años que por cualquier causa no hayan cursado o hayan abandonado el sistema educativo regular dejando trunca su educación preescolar, primaria o secundaria.

También se dispone que deberán otorgarse estímulos para las asociaciones civiles y cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza, ello como una medida de promoción para la participación de la sociedad en las tareas educativas.

La ley en cuestión define los tipos, niveles y modalidades de la educación que se impartirá en el país, precisando que la educación comprenderá tres tipos: básica, media – superior y superior.

- La educación de tipo básico comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

- El tipo medio – superior comprende el bachillerato, los niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.
- El tipo superior, es el que se imparte después del bachillerato o sus equivalentes y se integra por los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. También queda comprendida en este nivel la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Adicionalmente la ley, objeto de análisis, contiene diversas estipulaciones en relación con la educación elemental destinada a menores de edad para favorecer su desarrollo físico, mental, afectivo y social y en particular para apoyar a los menores con algún tipo de discapacidad, buscando su integración a los planteles en que se imparta la educación regular, pero aplicando técnicas y métodos especiales conforme a las necesidades derivadas de su discapacidad.

Notoriamente, la ley que nos ocupa, establece normas proteccionistas para los educandos y en particular respecto de los menores de edad, tendentes a preservar su integridad física, psicológica y social a partir del respeto a su dignidad y derechos fundamentales.

La ley reglamentaria, objeto de análisis, regula otros aspectos que resultan poco relevantes para el tema que nos ocupa, por lo cual únicamente se enuncian sin profundizar en su estudio:

- Respecto de la educación para adultos, se establece que deberá comprender cuatro niveles consistentes en alfabetización, educación primaria, secundaria y la formación para el trabajo.
- La educación impartida por los particulares, puede comprender todos los tipos y modalidades ya descritos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos.
- Se establecen las normas a que se sujeta la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos.
- Se establece que los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional, podrán adquirir validez oficial mediante mecanismos de revalidación, siempre que dichos estudios resulten equiparables a los estudios previstos en los planes y programas del sistema educativo nacional.
- Se prevé la certificación o acreditación de estudios realizados en forma autodidacta.

- Se establece la posibilidad de que los padres de familia participen con las autoridades educativas, para el cumplimiento de objetivos apoyando el proceso educativo de sus hijos.
- Se emiten disposiciones normativas para fortalecer la participación de la sociedad en los procesos educativos, mediante la conformación de consejos escolares de participación social que se integran con padres de familia, maestros, directivos escolares, ex alumnos y demás miembros de la comunidad.
- Se incluye un capítulo de infracciones, sanciones y recurso administrativo que podría interponerse contra las resoluciones que emita la autoridad educativa.
- A efecto de determinar las infracciones, atribuibles a una institución educativa y la procedencia de una sanción de las previstas en la ley, se establece un procedimiento administrativo que garantiza el derecho de audiencia.
- Finalmente se prevén como sanciones la multa, la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente y la clausura del plantel educativo.

IV.- ACCIONES EMPRENDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

Como ha quedado referido en apartados anteriores, ha sido una constante cuando menos de los regímenes presidenciales posteriores al movimiento revolucionario del país, que la educación básica enfrente una problemática importante que debe ser atendida para garantizar a los ciudadanos el acceso a una educación de calidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 3º constitucional.

Es cierto que cada Presidente de la República después de analizar la situación política, económica y social del país, al momento de asumir el cargo, ha determinado las acciones que a su juicio resultan más convenientes para abatir la problemática educativa, que como se ha también mencionado, en principio se referían a la falta de oferta y dificultades para acceder a la escuela, pero al paso de los años, dicha problemática se ha transformado en baja de calidad de la educación, por lo cual al menos durante los últimos veinticinco años, tanto las instancias públicas, como las sociales y académicas, han sostenido que la política educativa de carácter nacional debe ser objeto de una reforma profunda, por lo cual debe implementarse

un nuevo sistema educativo o cuando menos programas que conduzcan a ello, a efecto de que la distribución equitativa de oportunidades educativas se haga realidad para todos los educandos, sin importar su nivel económico o lugar de residencia.

Seguramente, la intención de los diferentes proyectos implementados para mejorar la calidad de la educación ha sido buena pero desafortunada, pues no se ha logrado en ningún caso alcanzar los objetivos deseados, ya sea por la diversidad y complejidad de temas o bien, porque en la mayoría de ocasiones han partido de ópticas de escritorio alejadas de la realidad educativa, lo cual ha propiciado incluso, mayor confusión y deficiencia en la prestación de los servicios. Sin embargo, es conveniente describir de manera breve las acciones y programas implementados durante los últimos veinticinco años, para atender la problemática educativa.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, durante su campaña presidencial, postuló que uno de los ejes de su política de gobierno sería la descentralización administrativa, misma que incluía la tareas educativas, por lo cual al asumir el cargo, dio a conocer su decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Tal decisión quedó contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que definió el programa de gobierno del licenciado De la Madrid.

El mencionado Plan Nacional de Desarrollo refería lo siguiente: *La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de esas actividades.*

La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional.

De igual forma, en el referido Plan, se precisaba la reserva a favor del gobierno federal para determinar los contenidos de los planes y programas de estudio obligatorios a nivel nacional, así como las funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios.

Sobre el particular Isaías Álvarez García señala que: *Aunque la meta fue planteada con claridad por el presidente De la Madrid, el proceso empezó titubeante, clarificándose en el segundo año de la administración, rectificándose después y finalmente cancelándose en los dos últimos años del sexenio, cuando la SEP entregó todo el poder de decisión al SNTE y los delegados del SNTE*

*federal se convirtieron en los dueños del proceso de descentralización*²⁵.

Cabe señalar que dicho proceso descentralizador en materia educativa, tuvo que enfrentar entre otros problemas el proceso de suscripción de los acuerdos de coordinación, entre la SEP y los gobiernos de los Estados, ya que en la mayoría de casos faltó una adecuada concertación que derivó, casi siempre, en diferencias sustanciales que se tradujeron en bloqueo para el proceso desde el punto de vista administrativo.

*El SNTE se las ingenió para que no se diera la transferencia de plazas y recursos financieros y materiales de la Federación a los estados, como lo había planeado el presidente de la República. Los trabajadores del sistema federal y estatal permanecieron bajo su régimen laboral propio. Tampoco se establecieron previsiones para que en lo futuro se crearan plazas estatales*²⁶.

El rasgo principal de la educación, en la década de los noventas fue coincidente con el discurso político, que enarbolaba el tema de la modernización como fundamental a partir de la necesidad del país de adaptarse a los cambios económicos derivados del contexto internacional. En esta década fue en realidad cuando se volteó la mirada al problema educativo desde el punto de vista de la calidad, aunque las primeras referencias, como ya se ha apuntado, se dieron durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como resultado de su política modernizadora.

El proyecto modernizador calificado por la clase política como neoliberal, fue impulsado con mayor fuerza durante los dos periodos presidenciales siguientes; es decir, durante los mandatos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Salinas de Gortari, estaba centrado en la Modernización de México.

El Programa para la Modernización Educativa, según mensaje del licenciado Salinas de Gortari a los maestros el 15 de mayo de 1991, consistía en mejorar la infraestructura, los métodos y los contenidos, vincular el sistema educativo al interior y con el aparato productivo, unir a la comunidad con su escuela y, sobre todo, mejorar las condiciones profesionales y materiales de los maestros e incorporar al sistema educativo los programas de calidad y cobertura.

Teniendo en consideración tales objetivos el gobierno federal presentó un Programa que denominó: *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, el cual no tuvo el impacto que se esperaba, lo cual propició

²⁵Guevara Niebla, Gilberto (Compilador), Isaías Álvarez García (*La Catástrofe Silenciosa*), Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pag. 169.

²⁶Ibidem, pag. 170

que en 1992 el ejecutivo federal, suscribiera (por conducto del Secretario de Educación Pública) con el SNTE y los 31 Gobiernos Estatales el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

Ernesto Zedillo Ponce de León dio continuidad al proceso de Modernización Educativa y la aplicación del Programa: *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, del cual derivó "Carrera Magisterial", sin embargo, también emitió un *Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000*, en el cual se definían cinco aspectos principales consistentes en: Colaboración estrecha entre maestros y directivos; Identificación de las necesidades concretas en las escuelas; Organización de actividades y tiempo escolar; Asignación de responsabilidades y tiempos para su cumplimiento; y Adopción de estrategias de acción educativa acordes a las necesidades particulares de cada escuela, sin que se abordara en dicho Programa, de manera específica, acciones tendentes a mejorar la calidad de la educación y la capacitación y evaluación del magisterio, por lo que como ya se apuntó se le dio continuidad aunque con resultados mínimos el Programa de Carrera Magisterial.

Por su parte el autodenominado "gobierno del cambio" encabezado por Vicente Fox, que durante el proceso electoral que lo llevó a la Presidencia de la República, generó amplias expectativas en todos los aspectos entre los cuales incluía la educación, por lo que la población esperaba cambios radicales en las políticas y programas hasta ese momento implementados por el PRI: Sin embargo, la desesperanza de la ciudadanía llegó muy pronto al observarse desde el inicio del mandato muestras de continuismo dejando en el olvido las promesas de campaña.

En el campo de la educación, el nuevo gobierno asumió su responsabilidad institucional al elaborar un documento denominado *Programa Nacional de Educación 2001 - 2006*. En dicho Programa se destacaba el objetivo de contar con una educación equitativa y con buena calidad para asegurar igualdad de oportunidades para el ingreso y permanencia en el sistema educativo.

Con esta visión, en el Pronae 2001-2006 se estableció clara y explícitamente la intención de transformar, a través de la gestión educativa, el sistema educativo en su conjunto. En el referido programa, y como resultado de amplios diagnósticos para su definición, se planteaban tres grandes problemas consistentes en:

- Problemas de equidad y justicia educativa;
- Problema de la calidad del proceso y el logro educativos.
- Problemas de gestión institucional.

Para atender el relativo a equidad y justicia educativa, se planteaba la necesidad de atender a los principales grupos vulnerables de la población nacional (indígena, rural, de marginación extrema, hijos de trabajadores indígenas, migrantes, etc), estableciendo programas compensatorios y de acceso y permanencia en las escuelas²⁷.

Conforme al Pronae el problema de la calidad del proceso y el logro educativos podría atenderse revisando la organización y funcionamiento de la escuela; reformulando currículos, textos y materiales, entre otros aspectos²⁸.

El problema de gestión institucional sería resuelto una vez concluida la descentralización (federalización) educativa y revisado el Sistema Educativo Nacional²⁹.

De igual forma se establecía que la educación básica debía ser de buena calidad, a partir de estar orientada al desarrollo de competencias cognitivas fundamentales de los alumnos, destacando las habilidades básicas como la lectura, la escritura, la comunicación verbal, etc.; inculcar en los alumnos el interés por continuar aprendiendo a lo largo de la vida; así como brindar a los alumnos bases para la formación de futuros ciudadanos para la convivencia, la democracia y la cultura de la legalidad.

Cabe mencionar que durante el periodo de gobierno de Vicente Fox Quesada, se creó un diverso programa denominado: Programa Escuelas de Calidad (PEC), como una iniciativa del gobierno federal para fortalecer y articular los programas federales, estatales y municipales orientados hacia el mejoramiento de la calidad de la educación básica, a partir del argumento de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades, origen social o étnico o del ambiente familiar del que procedan, buscando el mejoramiento de la calidad de la educación que se impartiera en escuelas de educación básica.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, fue dado a conocer con posterioridad a la puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad, lo cual demostró la escasa planeación por parte del "gobierno del cambio", en materia de educación, circunstancia que propició más problemas que logros, ya que a través de un programa particular (PEC), se pretendía concretar el programa general y global (Pronae), lo cual no es lógico ni factible, en razón

²⁷Cfr. Navarro Gallegos, César (Coordinador), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox* (Carolina Gutiérrez López *El Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN)*, Edit. Porrúa/UPN, México, 2005, pag. 144.

²⁸Ibidem.

²⁹Ibidem.

de lo cual el "gobierno del cambio", según Roberto González Villarreal³⁰, en cuestiones educativas propuso poco y no modificó nada en términos jurídicos o institucionales, por lo que las cosas siguieron más o menos igual en cuanto a la calidad educativa.

Es de mencionar que durante el mandato de Vicente Fox y derivado de un Decreto Presidencial, se formalizó la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, que tiene como tarea ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado, herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior³¹.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del decreto presidencial aludido, *el Instituto colaborará con la SEP en las evaluaciones que ésta deba realizar respecto al SEN, así como para la fijación de los lineamientos generales conforme a los cuales las autoridades educativas locales deban evaluar sus respectivos sistemas educativos*, lo cual se traduce en que el INEE es por Decreto Presidencial un organismo de colaboración de la Secretaría de Educación Pública, donde su máximo órgano de gobierno (Junta Directiva), se encuentra presidida por el propio Secretario del Ramo e integrada por el Director General del CONACYT; el Subsecretario de Educación Básica y Normal de la SEP; un representante de la Secretaría de Hacienda; el Director General del CIDE; el Director General del CINVESTAV; el Rector de la UPN; el Director General del IMP; así como un representante el SNTE, entre otras personas.

Tatiana Coll Lebedeff, al analizar la naturaleza y posición del INEE en el Sistema Educativo Nacional, señala que: *Es altamente significativo que el español Alejandro Triana Ferrer, uno de los cuatro extranjeros integrantes del Consejo Técnico del INEE, pionero en el estudio de la evaluación de su país director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, señaló, en su primer viaje a México para integrarse al INEE, que su principal limitación es que fue producto de un decreto presidencial y que por tanto la mayoría de sus integrantes son funcionarios...*³²

Lo anterior nos permite concluir que el Instituto Nacional de Educación de la Evaluación, dada su conformación adolece de credibilidad por no ser

³⁰Cfr. Navarro Gallegos, César (Coordinador), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox (Roberto González Villarreal. Muy Pronto fue Demasiado Tarde)*, Edit.Porrúa/UPN, México, 2005, pag. 226.

³¹El decreto de creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de agosto de 2002.

³²Cfr. César Navarro Gallegos (Coordinador), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox (Tatiana Coll Lebedeff. El INEE y su dilema)*, Edit.Porrúa/UPN, México, 2005, pag. 71.

un ente ciudadanizado o cuando menos en el que puedan escucharse los puntos de vista de personas o académicos ajenos al criterio oficial. Este Instituto debía ser un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios, facultado para implementar evaluaciones objetivas, lo cual implicaría que en los órganos de gobierno no intervinieran funcionarios de la SEP ni del SNTE.

Con independencia de la integración ya cuestionada, los resultados y aportaciones del INEE a seis años de su creación, han sido limitados, sin que en forma alguna hayan incidido hasta la fecha para mejorar la calidad del trabajo docente, o se hayan determinado las áreas en que éstos deben fortalecer su preparación, por lo que si bien pudiera argumentarse que el Estado ha avanzado en la estructuración de un sistema de evaluación de todo el aparato educativo, debe concluirse que no ha cumplido con la responsabilidad de mejoría de la calidad de la educación más allá de los resultados que durante la última década han sido públicos.

La más reciente acción puesta en marcha por el Ejecutivo Federal para mejorar la calidad de la educación que se imparte en territorio nacional, fue la presentada por el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, quien el pasado 15 de mayo de 2008 anunció ante el medio académico, político y social, una Alianza con el magisterio nacional representado por la Profra. Elba Esther Gordillo Morales, en su carácter de Presidenta del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, para mejorar la calidad de la educación hasta el nivel bachillerato.

La citada Alianza presentada por el presidente Calderón, pretende concretar una serie de acciones a efecto de:

- Modernizar la infraestructura de todas las escuelas
- Terminar con la venta de plazas dentro del SNTE
- Reformar el plan de estudios de primaria y atender la salud y alimentación
- Acceso a educación para los niños de zonas marginadas del país
- Elevar la calidad de la enseñanza y el desempeño de los maestros
- Reforzar programas de becas para niños de escasos recursos
- Establecer como obligatorios 15 años de educación, es decir, hasta el bachillerato
- Calidad y transparencia para el ingreso y promoción al servicio educativo

- Inglés obligatorio desde preescolar
- Se plantea crear un Sistema Nacional de Información Escolar, que incluya la plantilla docente, directiva y administrativa, el estado de sus instalaciones, mobiliario, equipo, acervos bibliográficos de cada plantel de educación básica.
- Reformar el programa de Carrera Magisterial, eliminando como factores de evaluación la antigüedad y la asistencia, sustituyéndose por la valoración de resultados en la prueba ENLACE que obtengan los alumnos, así como por los cursos de actualización o certificación de los profesores.
- Establecer un nuevo Programa de Estímulos a la Calidad Docente.
- Crear un sistema de vigilancia que garantice a los más de 25 millones de niños y jóvenes del país no sólo el acceso a educación básica, sino también que se cubra su derecho constitucional a los servicios de salud y alimentación.

Un juicio a priori, permitiría afirmar que con independencia de las buenas intenciones de que seguramente se encuentra imbuido el acuerdo anunciado, difícilmente podrán alcanzarse los objetivos planteados, no solo por razones estrictamente educativas, sino también por cuestiones económicas y sobre todo políticas, pues no debe pasarse por alto que la "Alianza por la Calidad de la Educación" anunciada, representa el tercer acuerdo o pacto por la educación que suscribe el gobierno federal con el SNTE33, en las casi dos décadas de liderazgo de la Profra. Elba Esther Gordillo Morales, sin que haya sido posible lograr un acercamiento a la solución del problema educativo de nuestro país, y menos aún si se tiene en cuenta que el anuncio realizado adolece hasta el momento de programas y acciones concretas que permitan alcanzar los objetivos planteados, como se plantea en el apartado VI de este trabajo.

V. EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE 1992, Y SU PROGRAMA PRINCIPAL CARRERA MAGISTERIAL

A) Contenido del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992

³³Acuerdo de Modernización Educativa, con Carlos Salinas, en 1992; Compromiso Social por la Calidad de la Educación, con Vicente Fox, en 2002; y Alianza para la Calidad Educativa y el Fortalecimiento de la Escuela Pública, con Felipe Calderón, en 2008.

Tanto el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signado y puesto en práctica por el Lic. Carlos Salinas de Gortari (1992), como la Alianza por la Calidad de la Educación, recientemente impulsada por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa (2008), representan sin duda los proyectos políticos de mayor trascendencia en el ámbito educativo de las últimas dos décadas en nuestro país, a partir de acciones complementarias para tratar de mejorar la calidad y cobertura en educación básica en los diferentes niveles educativos, sin embargo, el Acuerdo promovido por el Lic. Salinas de Gortari, a nuestro juicio fue más amplio en cuanto a los aspectos educativos que tomó en consideración para arribar a una real reforma educativa, por lo cual es pertinente precisar su contenido, alcances y limitaciones.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, establecía tres líneas centrales de acción: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y, la revaloración de la función magisterial donde el docente era concebido como el protagonista de la transformación educativa.

En el apartado de Reorganización del Sistema Educativo se determinaba que a fin de corregir el centralismo y burocracia del sistema educativo, en lo subsecuente, y a partir de la suscripción de convenios específicos, correspondería a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos, que hasta esa fecha se encontraran administrados y dirigidos por la Secretaría de Educación Pública, cualquiera que fuera su modalidad, tipo o nivel. Es decir, a razón de este apartado se formalizó la denominada descentralización educativa para ser una responsabilidad a cargo de los Estados en cuanto a cuestiones operativas, ya que como se ha indicado la vigilancia, control y determinación de planes y programas, continuó siendo reservada al nivel federal.

En cuanto al apartado para la Formulación de Contenidos y Materiales Educativos, el Acuerdo, destacaba la necesidad de mejorar la calidad de la educación a partir del replanteamiento y mejora de los contenidos y materiales educativos, lo cual implicaría la necesidad de efectuar una renovación total de los programas de estudio y libros de texto, por lo que se previeron diversas acciones para agilizar dicho proceso, aplicando lo que en el documento se denominó como "Programas Emergentes".

El aspecto relativo a la Revaloración de la Función Magisterial, precisaba que el maestro debía ser uno de los principales beneficiarios del denominado nuevo federalismo educativo, por lo cual se consideraba necesaria la

revaloración de la función magisterial considerando cinco aspectos principales (formación, actualización, capacitación y superación del magisterio; salario profesional; vivienda; carrera magisterial; y aprecio social por su trabajo).

Para atender el aspecto de formación de los maestros, se determinó en el citado Acuerdo que teniendo en consideración que las escuelas normales dedicadas a la formación magisterial pasarían a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas deberían integrar un sistema que articulara esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación para la formación magisterial.

La Actualización del magisterio fue destacada como aspecto de superior trascendencia, por lo cual se planteó la necesidad de establecer un Programa Emergente de Actualización del Maestro, que permitiera fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros fortaleciendo su formación, por lo cual el Gobierno Federal brindaría apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los Estados emprendieran también programas emergentes de actualización.

El citado Programa Emergente de Actualización se planteó como una serie de actividades que combinaran la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista y el trabajo individual de los maestros, determinando que el núcleo de la actualización emergente se ubicaría en los consejos técnicos de cada escuela.

El apartado destinado al salario profesional, a nuestro juicio, se planteó más como una declaración política que una vía de mejoramiento concreto para el magisterio, pues reconocía la necesidad de mejorar los niveles salariales y destacaba el esfuerzo, que hasta esa fecha se había realizado para otorgar aumentos al salario profesional, destacando que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos estatales asumían el compromiso para continuar mejorando las percepciones del magisterio.

Respecto al apartado destinado a la Vivienda, el documento definía que a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integraría un programa especial de fomento a la vivienda. Este apartado, si bien podría haber tenido como finalidad propiciar la permanencia del maestro en la comunidad en que se ubicara su centro de trabajo y más allá de la mejora económica que ello pudiera haber representado, nos parece que en nada favorecía la calidad educativa, lo cual permite interpretar que este aspecto respondió más a una negociación política impulsada por el SNTE, que a la convicción de que con tal beneficio el magisterio mejoraría su calidad profesional.

El tema más relevante del citado Acuerdo Nacional, fue el que dio origen al programa denominado Carrera Magisterial, pues dicho programa fue visualizado como el medio para impulsar la profesionalización del trabajo de los docentes de educación básica, y con ello mejorar la calidad de la educación.

Resulta oportuno mencionar que previo al Programa gCarrera Magisterial h, existía un sistema de promoción y otro de estímulos como alternativas de mejora laboral y económica para el magisterio. El sistema de promoción se trataba, como hasta la fecha ocurre, del Escalafón.

El escalafón tradicional es un sistema de promoción con una estructura piramidal y por tanto con dificultad cada vez mayor, en donde para ascender al nivel inmediato superior es necesario que se den retiros, renunciaciones, jubilaciones, defunciones o que sean creadas nuevas plazas. Regula las promociones dentro del sistema educativo mediante un sistema de concurso entre un gran número de candidatos y donde la calificación deriva de méritos y no de evaluaciones.

Carrera Magisterial ...es un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si se evalúan conforme a lo indicado en los documentos correspondientes³⁴.

Sergio Fernández, siguiendo la descripción formulada por la Comisión Nacional Mixta SEP-SNTE, define a Carrera Magisterial como: *un sistema integral de promoción horizontal, el cual incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización y el arraigo, al tiempo que promueve una mayor participación del docente en su escuela y en la comunidad³⁵.*

Con este Programa de Carrera Magisterial, señalaba el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari *...se crea la posibilidad de elevar la calidad de la educación al establecer que "la Carrera Magisterial" es un sistema que permite a los maestros aumentar su nivel de ingresos de acuerdo con su antigüedad laboral, grado académico, actualización y desempeño profesional. De esta manera se estimula una labor de excelencia educativa en el mismo salón de clases³⁶.*

En la Carrera Magisterial se establece que pueden participar todos

³⁴Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. (*Instructivo de Carrera Magisterial para Centros de Formación para el Trabajo*), México 1998, pag 2.

³⁵Loyo, Aurora (Coordinadora) *Los Actores Sociales y la Educación*, (Sergio Fernández. *Carrera Magisterial: ¿Promoción o Control Docente?*). Edit. Plaza y Valdez Editores. México, 1997, pag. 216.

³⁶Idem. pag. 218.

los maestros de enseñanza básica adscritos a la SEP y/o a los gobiernos estatales y además afiliados al SNTE, que desempeñan funciones de docencia frente a grupo, directivas y de apoyo técnico pedagógico y que cuentan con nombramiento definitivo o provisional ubicados en los niveles de instrucción inicial, preescolar, primaria, y secundaria en cualquiera de sus modalidades. Cabe precisar que los maestros de escuelas privadas no pueden participar en este programa.

Con tales requisitos y limitaciones, un gran número de maestros del sistema nacional de educación básica quedaba fuera de la posibilidad de participar en este programa, al no cumplir las condiciones antes referidas, por lo cual podía afirmarse que el citado programa (Carrera Magisterial) estaba enfocado a beneficiar a ciertos grupos magisteriales, conformados por los docentes que tenían mayor seguridad en el empleo, lo que no resultaba congruente con un programa que presumiblemente tendía a mejorar la calidad de la educación y no grupos de interés.

B). EL Programa *Carrera Magisterial* y las deficiencias generadas en la Capacitación y Evaluación del Magisterio.

El Programa de Carrera Magisterial es sin duda la acción más clara que ha implementado el Gobierno Federal para impulsar la calidad de la educación, a partir de una participación voluntaria del magisterio y a cambio de una mejora económica sin trastocar aspectos laborales, lo cual permite establecer que a quince años de haberse iniciado, los resultados obtenidos han sido buenos en cuanto a la mejora en las percepciones económicas de los maestros que se han incorporado al programa, pero por el contrario, los resultados han sido propiamente nulos en cuanto a la calidad de la educación, pues en muy poco se ha mejorado el nivel de aprendizaje de los alumnos.

Tal ineficiencia en cuanto al mejoramiento de la calidad educativa, deriva del sistema de evaluación previsto para el Programa, que establece cinco factores a considerar, lo cual se traduce en inconsistencias del método que difícilmente podrían ser superadas por así haberse diseñado.

Los factores objeto de evaluación se refieren a: antigüedad, grado académico, preparación profesional, acreditación de cursos de actualización, y capacitación y desempeño profesional. El puntaje máximo que puede obtenerse en el desempeño profesional es de 35 puntos; en él se toma en cuenta un conjunto de elementos que conlleva la práctica docente.

La antigüedad, se refiere a los años de servicio desempeñados en

educación básica en los sistemas educativos federal o estatal. Al profesor se le asigna un puntaje según sus años de servicio (2 puntos por los dos primeros años de servicio y 10 puntos para quien acredite 27 o más años de servicio).

El grado de preparación académica es un requisito de ingreso y también un factor mediante el cual el docente puede obtener puntos durante el proceso. Se le asignan 9 puntos a quien acredite Normal Básica; 10 puntos a quien cuente con licenciatura; 12 puntos por maestría y 5 puntos por doctorado. Este factor de evaluación presenta un inconveniente relevante al excluir a los maestros que pudieran carecer de título normalista, como serían los maestros rurales habilitados o los profesores de asignaturas técnicas (talleres en secundaria), por lo que este aspecto resulta ser un primer obstáculo para quienes desempeñando funciones académicas en la educación básica, no pueden verse beneficiados con el programa, lo cual genera, indudablemente en la mayoría de casos, apatía o desinterés para mejorar sus nivel académico.

La preparación profesional se evalúa mediante la aplicación de un examen de acuerdo al nivel y modalidad en que el docente labora. Los resultados de la evaluación no son conocidos por los sustentantes ya que para obtener el puntaje de este factor se aplica una fórmula preestablecida, de tal forma que al no conocerse los aspectos en que falla el maestro, no puede retroalimentarse o mejorar los conocimientos, lo cual se traduce en un vacío dentro del objetivo primigenio para mejorar la calidad de la educación que se imparte, situación que necesariamente conduce a un vicio del programa consistente en que los maestros visualizan el examen como mecanismo para ganar más y no como el medio para medir sus conocimientos o las áreas que deben reforzar en su labor docente.

El cuarto factor a evaluar es la acreditación de cursos: los 15 puntos que le corresponden a este factor se dividen en dos partes: 12 puntos le corresponden a los cursos programados por la autoridad educativa (incluidos los organizados por las jefaturas de sector, supervisiones escolares), y 3 puntos más a cursos extras seleccionados por el profesor, siempre que los contenidos de éstos tengan vinculación con la materia, nivel y grado en que se desempeña el docente y sean impartidos por instituciones reconocidas por la SEP.

Este aspecto que nos parece de la mayor relevancia dentro del programa, es tal vez el que resulta menos útil, ya que conforme a la experiencia los cursos que se imparten al magisterio, además de ser muy generales, se caracterizan

por su brevedad, lo cual impide que sean adquiridos nuevos conocimientos o habilidades, quedando normalmente como un bosquejo general para que por vía individual, se profundice en el estudio del tema, sin importar si en el camino se distorsiona el conocimiento, de tal forma que si bien para acreditar la asistencia a cursos este factor puede ser útil, no resulta conveniente para coadyuvar al mejoramiento de la calidad educativa.

En muchos "cursos" donde el maestro es el destinatario, se organizan con una duración no superior de 15 horas (tres días), y donde el conocimiento se transmite a través de "multiplicadores", no obstante que resulte limitado reduciendo las posibilidades de que el conocimiento sea planteado con profundidad y precisión para obtener el resultado deseado.

El quinto aspecto o factor de evaluación se refiere al desempeño laboral. Para determinar el puntaje, se asigna tal atribución al director del centro escolar al cual corresponde verificar que se haya ajustado cabalmente a los contenidos que establece el programa de estudios, que haya impartido los conocimientos de manera metódica y sistemática aplicando la técnicas pedagógicas preestablecidas; y que además se haya sujetado a las normas marcadas por la institución educativa. El problema que representa este aspecto dentro del Programa, lo cual incide en la mejora o deficiencia de la calidad educativa, estriba en que la instancia competente para determinar el puntaje a asignar en cada caso, es el Director del plantel, el cual en forma subjetiva valora y resuelve, de tal forma que quiérase o no aceptarlo, este tipo de puntaje dependería más del tipo de relación (buena o mala), que exista entre el maestro y su superior, pudiendo quedar de lado el buen o mal trabajo desempeñado ante el grupo.

Así pues, puede concluirse que el Programa "Carrera Magisterial", si bien representa un mecanismo a través del cual puede mejorarse la calidad educativa a través de la capacitación y evaluación del personal docente, no resultó ser el medio idóneo para lograr un verdadero cambio en el rumbo y alcances de la educación, ya que lamentablemente este Programa únicamente ha servido para brindar una mejoría económica a ciertos sectores del magisterio, resultando en consecuencia un programa discriminatorio para los maestros de actividades técnicas, para aquellos maestros que carecen de título normalista e incluso para quienes se desempeñan sin estar afiliados al SNTE.

De igual forma, el Programa no resultó ser un medio que permitiera capacitar de manera profunda y constante al magisterio, lo cual ha generado que en muchos casos el nivel cultural del profesor quede estancado con la

consecuente repercusión en la calidad de los conocimientos que imparte, pues al ser un programa de incorporación voluntaria y al no existir consecuencia alguna por el incumplimiento o deficiente resultado, ha generado que sea un programa de limitados efectos.

Sin embargo, es claro que el Estado cuenta con una responsabilidad de la mayor trascendencia, pues más allá de que establezca programas de "capacitación y evaluación del magisterio oficial", debe impulsar programas que permitan mejorar la formación, capacitación y evaluación de todo el personal que intervenga en los procesos educativos de educación básica, sin importar si laboran en escuelas públicas o privadas, pues la relación laboral debe ser ajena al aspecto educativo en cuanto a su calidad.

VI. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ALIANZA POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El pasado 15 de mayo de 2008, el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República, anunció la suscripción de una alianza entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a través de la cual se busca articular las oportunidades del Sistema Educativo Nacional e impulsar la construcción de los ciudadanos que la economía, la sociedad y la política que nuestro país requiere.

Esta Alianza se sustenta en cinco ejes rectores que a saber son: *Modernización de Centros escolares; Profesionalización de maestros y autoridades educativas; Bienestar y desarrollo integral de los alumnos; Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y Evaluación como mecanismo para mejorar:*

El primer eje (Modernización de los centros escolares), comprende tres programas o acciones específicas:

1. Infraestructura y Equipamiento;
2. Tecnologías de la información y la comunicación; y
3. Gestión y participación social

Para atender el primer rubro, es decir, el referente a Infraestructura y equipamiento se anuncia un Programa específico de fortalecimiento a la infraestructura y equipamiento de las escuelas, como elemento fundamental

para propiciar mejores condiciones de aprendizaje de los educandos.

En términos de la información aportada por el propio Presidente de la República al anunciar la Alianza, este programa tendría por objeto incluir en una primera etapa a treinta mil escuelas (las de menor rendimiento conforme a la evaluación ENLACE), sin embargo, de la información proporcionada en el portal electrónico de la SEP, al referir datos específicos de escuelas a equipar y mejorar en su infraestructura, se plantea equipar catorce mil y rehabilitar veintisiete mil planteles que se encuentren en malas condiciones, lo que se traduciría en que cuarenta y un mil planteles serían beneficiados, circunstancia que si bien pudiera parecer intrascendente, evidencia a simple vista inconsistencias en la información lo que hace dudar de las metas reales que pudieran alcanzarse con esta alianza en el rubro que se comenta.

Al respecto, la información que proporciona la SEP en su portal electrónico, resulta contradictoria respecto del documento que explica lo referente a la Alianza por la Calidad de la Educación que de manera puntual menciona que *A partir del ciclo escolar 2008 – 2009, equipar 14,000 planteles y rehabilitar 27,000 planteles³⁷ que se encuentran en malas condiciones, mientras que en la ventana correspondiente al Sistema Nacional de Información Educativa, en el rubro Escuelas a rehabilitar en el 2008, se precisa que a más tardar en el 2012 se rehabilitarán 33,455 escuelas, lo cual implica diferencias notables en el universo de planteles y consecuentemente de escuelas a mejorar; pero tal contradicción se profundiza si se revisa el listado de escuelas incorporadas en el "programa", ya que en él se relacionan 33492 escuelas.*

Cabe apuntar que para los efectos de este Programa al señalar que se dotará de infraestructura a una escuela, se refiere a que se le dotará de agua potable, sanitarios y acabados en pisos, muros y techos, mientras que el equipamiento tiene relación con el mobiliario necesario para el buen funcionamiento de las actividades escolares, (sillas, mesas, bancas, pizarrones y otro tipo de mobiliario), por lo cual, reconociendo que muchas escuelas del interior del país carecen de las condiciones necesarias para un buen desarrollo escolar, no debe ignorarse la delicadeza de la información que se destaca en esta alianza, referente a que al menos veintisiete mil planteles, no cuentan con agua potable o servicios sanitarios adecuados, lo cual resulta incomprensible partiendo del principio de que anualmente se asignan recursos del Presupuesto Federal y de los Estatales precisamente para

³⁷Por plantel debe entenderse el edificio que alberga uno o varios centros escolares, considerando que especialmente en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, la mayoría de planteles cuentan con horarios matutino y vespertino y no pocos incluyen horario nocturno.

esos fines, sin embargo hablar de treinta mil planteles en malas condiciones implicaría que si el universo de escuelas a nivel educación básica pudiera ascender a 120,000³⁸, y si aproximadamente el 30% de planteles además de funcionar con turno matutino cuentan con turno vespertino o nocturno, indefectiblemente tendríamos que concluir que de un universo de ochenta y cuatro mil planteles, se tendrían que acondicionar con infraestructura básica poco más del 35% (30,000 planteles) es decir una tercera parte de los centros educativos públicos, tendría que considerarse que el sistema educativo del país es poco menos que desastroso y por tanto los legisladores (federales y locales en el ámbito de sus respectivas competencias), tendrían que analizar con mayor detalle la forma en que se distribuye anualmente el Presupuesto destinado a la Educación, pues al parecer los recursos correspondientes a mantenimiento de los edificios escolares resultan insuficientes.

2. Por lo que corresponde al rubro de Tecnologías de la información y la comunicación, se plantea en esta Alianza llevar a cabo el equipamiento con conectividad de al menos ciento cincuenta y cinco mil aulas adicionales a las existentes, con lo que se cubriría el 75% de la matrícula.

Al respecto y siendo del todo loable que se dote a las escuelas públicas de tecnologías informáticas, se estima que tal acción no contribuye de manera fundamental para elevar la calidad de la educación, ya que de poco sirve se instalen aulas "multimedia" o de cómputo, si no se cuenta con maestros especialistas en informática o que cuando menos cuenten con conocimientos elementales sobre la materia, pues la experiencia ha demostrado que durante el sexenio de Vicente Fox en muchas escuelas "a las que se les dotó de tecnología multimedia", los equipos de cómputo entregados no fueron siquiera instalados, porque en no pocos casos, las escuelas carecían del servicio de energía eléctrica, o bien porque no existía un lugar apropiado dentro de la escuela para su instalación, lo cual se tradujo en que el programa ampliamente publicitado resultara de escasa utilidad en la labor educativa, pues la planta docente en su mayoría, optó por continuar aplicando los métodos tradicionales de educación, situación que seguramente continuará en tanto no se contraten profesores especialistas en educación informática que sean los encargados de asesorar y capacitar tanto a maestros como alumnos en todo el país y especialmente en las zonas rurales.

Otro aspecto que se destaca en este rubro dentro de la Alianza, se refiere

³⁸El número de 120,000 planteles se señala teniendo en consideración que en la evaluación ENLACE 2007, participaron un total de 74674 escuelas (68568 escuelas primarias y 6106 secundarias). La diferencia que se asigna correspondería a planteles de preescolar, así como escuelas primarias y secundarias que no hubiesen sido objeto de la evaluación.

a que supuestamente a partir de 2008, se dotará de equipos de cómputo a los profesores que logren una certificación de competencias digitales, lo cual implicaría una inversión muy elevada que tendría escasa utilidad para elevar la calidad educativa de los educandos, ya que si como a primera vista se interpreta la entrega de computadoras a maestros sería un reconocimiento o premio para el docente que aprenda h computación, tales equipos quedarían para un uso personal del profesor y no a disposición del plantel educativo de su adscripción, entonces tendría que concluirse que este programa sufriría la misma distorsión que enfrentó el programa de gCarrera Magisterial h, que ha sido visto y utilizado como un mecanismo de mejora económica para los profesores y no como un medio de superación profesional.

Lo anterior sin demérito de precisar que en poco serviría que una escuela sea dotada con computadoras, o que el profesor tenga una personal, si los alumnos deben continuar realizando recorridos kilométricos para llegar a la escuela y en muchos casos, no cuentan con los útiles escolares necesarios. El tercer programa que se plantea como parte de la Modernización de los Centros Escolares, es el referente a *Gestión y Participación Social*, el cual se compone de las acciones siguientes:

- *Fomentar mecanismos participativos de gestión escolar (Consejos Escolares de Participación Social).*
- *Impulsar y reforzar los programas de Escuela Segura; Escuela de Tiempo Completo; Escuela de horario discontinuo; Escuela fuera de horario de clase y en fin de semana; y Escuela de bajo rendimiento.*
- *Crear un Sistema Nacional de Información de Escuelas.*

Por cuanto al Fomento de mecanismos participativos de Gestión Escolar, cabe apuntar que la Ley General de Educación prevé en su Capítulo VII, Sección 2, la existencia de Consejos de Participación Social, disponiendo entre otros aspectos que *La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela(art. 69).*

Por ello, es necesario precisar que el fomento de mecanismos participativos no será una acción novedosa dentro del quehacer de la educación y en todo caso su ejecución representaría el cumplimiento de una

disposición legal que así lo ordena y por tanto no podría calificarse como destacable la acción ya referida.

Por lo que corresponde a los Programas de *Escuela Segura; Escuela de Tiempo Completo; Escuela de horario discontinuo; Escuela fuera de horario de clase y en fin de semana; y Escuela de bajo rendimiento*, si bien se empezaron a implementar durante la gestión de Ernesto Zedillo, su aplicación fue muy selectiva y poco organizada, por lo cual sus resultados también fueron escasos, por lo cual su sistematización y reforzamiento resultan ser acciones trascendente para coadyuvar a que existan mejores condiciones para los educandos. Sin embargo, cabe apuntar que de la información hasta el momento difundida por la SEP, no se desprende la forma en que habrán de reforzarse dichos programas, ni el ámbito de cobertura que se considerará para su aplicación, por lo que sería necesario conocer la forma en que será planteada la ejecución de estos programas.

Otra acción que se anuncia dentro del Programa de Gestión y Participación Social, se refiere a la creación de un Sistema Nacional de Información de las Escuelas, a efecto de contar con información administrativa, educativa y estadística de los centros escolares de todo el país.

Sobre el particular, es de mencionar que si bien será de gran utilidad exista una instancia que concentre información referente a los inmuebles que alberguen los centros educativos; datos específicos y estadísticos del magisterio, alumnos, así como datos referentes al logro académico, materiales educativos, acervos bibliográficos, etc, llama la atención que de la información proporcionada hasta el momento no se aporte dato alguno que permita establecer si con la implementación del Sistema Nacional anunciado se creará un organismo público, si quedará a cargo de una Unidad Administrativa de la SEP, o si será una función a cargo del INEGI.

Por otra parte, al establecer que existirá un Sistema Nacional de Información de las Escuelas, surge la inquietud de si con tal sistema no se vulnerará el federalismo educativo, que implica entre otros aspectos la administración y manejo de los servicios educativos en cada Entidad Federativa excepción hecha del Distrito Federal.

El segundo eje rector de la Alianza es el relativo a la *Profesionalización de maestros y autoridades educativas*, a efecto de garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y los maestros reciban los estímulos e incentivos a que se hagan acreedores en función del logro educativo de los educandos.

El eje rector que nos ocupa prevé tres aspectos de suma relevancia para estar en condiciones de mejorar la calidad de la educación, consistentes en:

1. *Ingreso y Promoción;*
2. *Profesionalización; e*
3. *Incentivos y estímulos*

En cuanto al ingreso y promoción se establece que todas las plazas nuevas y vacantes definitivas habrán de asignarse por la vía de concursos públicos de oposición, señalándose que la instancia encargada de dictaminar los resultados y su validez correrá a cargo de una instancia independiente a la SEP y al SNTE.

Tal mecanismo de ingreso y promoción, se encuentra de gran interés siempre que se establezcan parámetros que garanticen que los profesores aspirantes a ingresar se encuentren debidamente preparadas y actualizadas y en su caso exista la posibilidad de declarar desiertos aquellos concursos en que notoriamente no se alcancen los niveles de calificaciones deseados.

De igual forma se plantea que el acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición, situación que rompería el esquema escalafonario que hasta la fecha ha venido operando, por lo cual sería relevante conocer la forma en que se prevé llevar a cabo la asignación de funciones directivas sin violentar derechos laborales como son los de ascenso por antigüedad y desempeño que son tomados en cuenta al aplicar el escalafón.

Por lo que corresponde a la *Profesionalización* de los maestros y de las autoridades educativas, es sin duda el punto más relevante de la Alianza, para lograr una mejor calidad de la educación básica, para lo cual, se contempla impulsar la creación de un *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*.

En este rubro de igual forma no se cuenta con información que permita establecer si la coordinación del Sistema será una función a cargo de una Unidad Administrativa de la SEP o de un organismo creado ex profeso, pues necesariamente debe existir una instancia rectora de dicho Sistema a partir de que participaría tanto el Gobierno Federal como los locales e incluso instituciones educativas de nivel superior.

No se omite señalar que a efecto de mejorar la calidad y el desempeño de los maestros y autoridades educativas, se prevé que en el marco del

Sistema Nacional que nos ocupa, se dispondrán cursos de actualización particularmente en matemáticas, español, historia, ciencias y formación cívica y ética, corriendo su impartición a cargo de instituciones educativas de reconocido prestigio del nivel superior lo cual permitirá garantizar la calidad de los cursos, así como certificar las competencias adquiridas en cada caso.

De igual forma se establece que los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en las pruebas ENLACE, deberán tomar cursos especialmente orientados, lo cual si bien se presenta como una medida inicial para apoyar a los profesores, sería necesario establecer algún mecanismo que garantice que aquellos profesores cuyo desempeño resulte deficiente, habrán de actualizarse en forma inmediata o bien, sean retirados del servicio, para evitar que como ha ocurrido con el Programa "Carrera Magisterial", no exista consecuencia alguna ante el deficiente desempeño y evaluación de que sea objeto el maestro.

Otra acción que se prevé llevar a cabo para lograr la profesionalización de los maestros, pero de la cual no hasta el momento no se ha proporcionado mayor información es la referente a que se fortalecerá la calidad del personal docente de las escuelas normales, así como la creación de cinco centros regionales de excelencia académica.

Ambas acciones ya señaladas, evidentemente serían de gran utilidad teniendo en consideración que un elemento fundamental para contar con buenos maestros, tiene que ver con que su formación sea óptima, de tal suerte que si los estudiantes normalistas cuentan con buenos profesores, es más probable que las escuelas normales del país recobren los niveles mínimos aceptables para formar maestros con cierto grado de excelencia.

Finalmente en este rubro, poco se puede señalar sobre los Centros de Excelencia Académica que se plantea crear, pues la información a que se tiene acceso, omite brindar datos al respecto, sin embargo, es de reconocerse que como parte de la mejora educativa que se busca, se establezcan centros educativos de alto desempeño.

Como ya se apuntó el segundo aspecto que se prevé abordar para lograr la Profesionalización de los maestros, es el referente a brindar Incentivos y Estímulos a los maestros cuyo desempeño sea adecuado y así se refleje en el aprovechamiento de los alumnos a su cargo.

Sobre el particular se establece que se habrán de reformar los lineamientos del Programa "Carrera Magisterial", a efecto de que se consideren exclusivamente tres factores en la evaluación que se aplique a los

maestros para determinar incentivos y estímulos. Dichos factores serían:

- Aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación;
- Cursos de actualización (certificados de manera independiente); y
- Desempeño profesional.

De los factores antes señalados, evidentemente los relativos a Aprovechamiento escolar y Desempeño profesional, se encuentran interrelacionados, pues dependiendo el resultado que arroje el aprovechamiento de los alumnos, se calificará como bueno, regular o deficiente el desempeño profesional.

Si bien, es correcto que para establecer incentivos y estímulos para el magisterio, se determinen como aspectos a considerar el aprovechamiento escolar y la actualización profesional, será de especial relevancia se determine el mecanismo que habrá de aplicarse para evitar que los ingresos que por concepto de incentivo o estímulo se entreguen a cada maestro, sean considerados como parte del salario, pues de lo contrario ocurrirá lo mismo que hasta la fecha a sucedido con el Programa "Carrera Magisterial", en el que al no existir riesgo de perder los ingresos adicionales logrados, pareciera que a los profesores poco les preocupa si el aprovechamiento de sus alumnos es bueno o no, e incluso, si sus evaluaciones son satisfactorias, pues como se ha apuntado, este Programa ha sido visto más como medio para lograr mejoras económicas, es decir, como medio para mejorar el salario, y no como lo que estrictamente debía ser, un programa de mejora profesional y académica. Por ello, cobra relevancia la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente, que se anuncia con la Alianza.

El eje referente al *Bienestar y desarrollo integral de los alumnos*, considera la necesidad de hacer una política de Estado sobre la salud de los niños, en la que por el simple hecho de inscribirse al sistema educativo, tengan derechos de salud integral, sin importar el tipo de seguridad social que tengan sus padres. Para alcanzar tal bienestar y desarrollo, se plantean dos programas específicos: el primero para mejorar la Salud, alimentación y nutrición de los educandos; y el segundo a efecto de brindar condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno de los distintos niveles educativos.

Como actividades previstas para lograr condiciones de Salud, Alimentación y Nutrición, se propone: Capacitar a comunidades educativas para desarrollar una cultura de la salud que propicie comportamientos y entornos saludables,

para lo cual se proyecta coordinar acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades con las actividades educativas, asimismo se buscará fortalecer el programa de desayunos escolares para impulsar menús equilibrados que influyan en la formación de hábitos alimentarios adecuados y que contribuyan a la prevención del sobrepeso y la obesidad.

Sin restar importancia a los aspectos alimentarios y de salud, se estima que sólo pueden considerarse las acciones anunciadas como actividades complementarias para mejorar la calidad de la educación, sin embargo será loable que se emprendan acciones que permitan especialmente en el interior del país mejorar la salud de las comunidades educativas y la adopción de prácticas seguras y saludables para favorecer los procesos de enseñanza – aprendizaje.

Por otra parte como ha quedado apuntado, se prevé también un Programa que brinde condiciones sociales para mejorar el acceso y permanencia en el sistema educativo, se proyectan específicamente tres acciones consistentes en:

- Fortalecer el componente de becas del programa oportunidades;
- Atender a los niños en situación de pobreza alimentaria o en condiciones de vulnerabilidad en los programas de desarrollo social; y
- Atender a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos.

Respecto de dichas acciones, especial importancia debe asignarse a la atención de niños y jóvenes con algún tipo de discapacidad, pues como es evidente para todos, en México aún no se cuenta con una verdadera cultura en beneficio de personas con discapacidad o capacidades diferentes. Asimismo es de destacar que se prevea atender en forma especial o con programas específicos a los niños que se distinguen por tener aptitudes sobresalientes o talentos específicos, ya que aún cuando se cuenta con algunos programas para ello, son sumamente limitados y de difícil acceso para la población en general, aún cuando sus capacidades justifiquen su inclusión.

El cuarto eje, dedicado a la *Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo*, incluye una reforma curricular que articula los tres niveles de la educación básica, de tal forma que los seis campos formativos que se imparten en preescolar se prolonguen hasta la secundaria y a partir de esta premisa se proyecta emitir un nuevo programa para la educación primaria incluyendo la asignatura del idioma inglés, incluso desde el nivel preescolar.

Respecto del quinto eje a que se alude en la Alianza, referente a *Evaluar para mejorar*, tiene por objeto integrar distintos instrumentos de evaluación en un gran sistema que permita el intercambio de indicadores y la capacidad de disponer con mayor flexibilidad en estos indicadores y en los resultados.

Para ello se plantea que a partir del ciclo escolar 2008–2009, se articulará el Sistema Nacional de Evaluación, conjuntando las instancias, procesos y procedimientos existentes; también se llevarán a cabo evaluaciones exhaustivas y periódicas de todos los actores del proceso educativo. De igual forma se contempla establecer estándares de desempeño por nivel de aprendizaje.

Como puede apreciarse la Alianza por la Calidad de la Educación, no es en estricto sentido una reforma educativa sino un conjunto de programas y acciones tendentes a generar las condiciones propicias para alcanzar mejores niveles en la calidad de la educación, sin embargo y en virtud de su reciente puesta en marcha sería incorrecto calificar a priori su utilidad o efectividad, por lo cual y partiendo del principio de que las políticas públicas que se generan tienen objetivos favorables para la población, la Alianza en cuestión se considera como una de las acciones más integrales para abatir las causas que han generado el rezago educativo.

CONCLUSIONES

En la época prehispánica, la educación jugó un papel trascendental en razón de que cada integrante de una sociedad tenía determinado el papel que habría de desempeñar atendiendo su origen, ya que los hijos de los nobles eran preparados para ser administradores, políticos, sacerdotes o altos jefes militares, mientras que los hijos de la clase no privilegiada asistían a escuelas en que se les impartían conocimientos de artes y oficios, además de inculcarles la obediencia a sus tradiciones y a las normas religiosas, y en particular a los varones se les adiestraba como guerreros. De ello puede concluirse que la educación en las sociedades prehispánicas tenía un carácter público existiendo "escuelas" en que se impartían los conocimientos y habilidades requeridos en la época, siendo la educación considerada como prioritaria, independientemente del status social al que se perteneciera.

A la llegada de los españoles y concretada la conquista, ante el desconocimiento de la lengua originaria, de las costumbres, de la cultura de los pueblos sometidos, y en virtud de profesar una religión politeísta incomprensible para los españoles, se adoptó como tarea fundamental y prioritaria la evangelización de los "originarios", dejándose a cargo de los frailes llegados a la Nueva España dicha tarea, quienes evidentemente tardaron en comprender el idioma nativo y ante la posición de dominio ejercida por los conquistadores, *el estado español por conducto del Rey de España* dispuso algunas medidas en materia educativa, las cuales no llegaron a ser determinantes en la organización y control de tan importante función, ni mucho menos logró que los peninsulares radicados en nuestro país las cumplieran, como fue el caso de la cédula real que reguló la encomienda y que disponía que quienes fueran beneficiados con ella, debían cumplir con la obligación de educar a los indios a ellos encomendados, por lo que puede establecerse que durante la dominación española fue muy poco lo que se hizo para dar la educación elemental a los originarios, siendo únicamente la educación secular o religiosa a la que tenían acceso pues se consideraba que lo más importante era lograr su conversión al cristianismo.

Durante el movimiento independentista y posterior a su consumación, se emitieron las primeras disposiciones jurídicas para propiciar que la población tuviera acceso a la educación elemental, sin embargo dados los tiempos difíciles que debieron enfrentarse tanto política como económicamente, así como la muy limitada infraestructura educativa de que se disponía, la educación pública resultó pobre y escasa en su cobertura, por lo que los grupos

menos favorecidos económicamente difícilmente podían asistir a centros educativos, que eran manejados por la denominada escuela Lancasteriana.

En la Constitución de 1857, por primera vez se destinó el artículo 3° para regular la educación, precisando que la enseñanza debía ser libre, lo cual implicó una clara postura liberal en cuanto a la enseñanza, pues no se marcó limitación alguna para que particulares e incluso organizaciones clericales impartieran educación, situación que cambió en virtud de las Leyes de Reforma, en las cuales de manera específica se marcó el principio de laicidad de la educación, que se tradujo en imposibilidad para las corporaciones religiosas para continuar participando en tareas educativas, lo que rompió el monopolio hasta entonces ejercido ya que en 1873 se elevaron a rango constitucional las disposiciones contenidas en las Leyes de Reforma, circunstancia que si bien fue positiva para garantizar la conformación de la nueva Nación, ello propició que el acceso a la educación fuera más lento y consecuentemente que subsistiera el rezago educativo que caracterizaba al país.

La educación en México durante los años subsecuentes y aún después del movimiento revolucionario, enfrentó dos problemas fundamentales: un marcado analfabetismo de gran parte de la población aunado a la escasez de profesores y centros educativos, por lo cual en la medida en que las condiciones, políticas, sociales y económicas, los gobernantes implementaron acciones que si bien eran bien intencionadas, sus logros generalmente fueron limitados en cuanto a la erradicación del analfabetismo.

A lo largo del siglo XX, las políticas educativas que se implementaron, tuvieron como finalidad principal garantizar el acceso a la educación básica para toda la población, por lo que en demérito de la calidad educativa, se llevaron a cabo acciones para garantizar una cobertura total de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, descuidándose la calidad de los servicios que se impartían, lo que se tradujo en que si bien se ha disminuido el nivel de analfabetas, la calidad de la educación de la generalidad de los niños y jóvenes es deficiente, según se ha podido apreciar con las evaluaciones nacionales e internacionales que durante los últimos años se han llevado a cabo, lo cual refleja que el nivel académico de los profesores de educación básica y las metodologías que éstos aplican requiere ser reforzados, para estar en posibilidades de alcanzar niveles más aceptables de aprovechamiento escolar.

Teniendo en consideración que corresponde al Estado garantizar el acceso a la población el acceso a los servicios educativos, según se dispone en el artículo 3° constitucional y su Ley reglamentaria, no basta se satisfaga la demanda educativa con la instalación de centros educativos, sino que

debe garantizar que la educación que se imparta en la escuelas públicas sea de calidad, por lo cual es primordial se cuente con programas pedagógicos debidamente estructurados, así como con profesores altamente calificados académicamente para que puedan transmitir con la mayor calidad posible sus conocimientos.

Atendiendo a la necesidad de elevar la calidad de los servicios educativos que se imparten en México, en el año 1992, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, impulsó una reforma educativa denominada *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992)*, de la cual derivó el *Programa Carrera Magisterial* que tenía como finalidad original propiciar la capacitación y evaluación periódica del magisterio como un medio para elevar la calidad de los servicios educativos, otorgando a los maestros que acreditaran las evaluaciones que se les practicaran, incentivos económicos, lo cual si bien resultaba atractivo, el programa se distorsionó al grado de que el personal docente lo ha visualizado como un mecanismo de mejora individual desde el punto de vista estrictamente económico y no de superación profesional, por lo que es necesario sea replanteado el Programa de Carrera Magisterial incluidos los factores que han de tomarse en cuenta para definir la asignación de incentivos económicos, que no deben ser considerados como parte del salario

Dos aspectos bien aceptados de este Programa por parte del magisterio, pero que resultan inconvenientes tienen que ver con la no obligatoriedad de participar en las evaluaciones, así como también con la ausencia de sanciones ante la deficiencia de resultados, lo cual ha propiciado que un alto porcentaje de profesores se abstenga de participar en las evaluaciones programadas, en razón de su falta de interés o disponibilidad de tiempo para llevar a cabo la actualización de conocimientos, o bien que se presente a las evaluaciones sin importarle el resultado ante la inexistencia de algún tipo de sanción o consecuencia por su mal desempeño.

La operación concreta del Programa "Carrera Magisterial", ha evidenciado que no funciona como mecanismo de evaluación ni tiene incidencia en la calidad de la educación, ya que se ha visualizado más como programa de promoción horizontal que representa una mejoría económica individual, sin importar el aprovechamiento académico de los educandos, por lo que resulta necesario explorar acciones y programas distintos donde el fin real sea elevar la calidad educativa en los niveles que conforman la educación básica.

La política educativa de carácter nacional y democrático requiere de una reforma profunda al sistema educativo que, entre otros aspectos, haga posible

una real, efectiva y equitativa distribución de las oportunidades educativas, la adaptación de los contenidos educativos a las circunstancias económicas, sociales y culturales en que se desenvuelven los educandos, se reestructuren los programas de formación, capacitación, actualización y evaluación del magisterio a efecto de propiciar condiciones de mejora de la calidad educativa, lo que debe implicar la rectoría de las autoridades educativas en la organización, promoción y evaluación de los servicios educativos, sin que intervengan otros factores intereses. Por ello, la participación del SNTE debe limitarse a los aspectos de representación laboral que le corresponden, reduciéndose su injerencia e influencia en la toma de decisiones respecto de los programas de capacitación, actualización y evaluación del personal docente que labora en los niveles de educación básica.

Si bien durante la gestión presidencial tanto de Ernesto Zedillo Ponce de León como de Vicente Fox Quesada, anunciaron sendos programas para optimizar los servicios educativos, tales acciones han resultado insuficientes y en algunos casos inapropiadas para elevar la calidad educativa, como ha quedado demostrado con las más recientes evaluaciones practicadas por las instancias encargadas de ello, tanto nacionales como internacionales, donde se ha establecido que el aprovechamiento escolar particularmente de las materias de matemáticas, español y ciencias, se ubicó en niveles de insuficiencia.

Atendiendo a tal problemática, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa ha anunciado una nueva Alianza por la Calidad de la Educación que suscriben el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, sin embargo, existen factores que permiten dudar de los resultados que pudieran alcanzarse, ya que se comete nuevamente el error de permitir que el SNTE intervenga como fuerza de poder, lo cual resta margen de actuación a la autoridad administrativa (SEP) para disponer acciones complementarias tendentes a elevar la calidad educativa, sin que se interprete como un acto de afectación a los derechos laborales de los profesores.

La Alianza por la Calidad de la Educación, es sin duda un proyecto ambicioso del Gobierno Federal en el que se pretenden involucrar aspectos no solo educativos, sino también sociales y de salud, lo cual implica la participación de diferentes Dependencias e incluso de los Gobiernos Estatales y Municipales, sin embargo, ante la inexistencia de Programas específicos, surgen marcadas dudas de la forma en que habrán de implementarse los proyectos anunciados sin que con ello se afecte el Federalismo Educativo vigente.

La Alianza por la Calidad de la Educación, no es en estricto sentido una reforma educativa sino un conjunto de programas y acciones tendentes a

generar las condiciones propicias para alcanzar mejores niveles en la calidad de la educación, sin embargo y en virtud de su reciente puesta en marcha sería incorrecto calificar a priori su utilidad o efectividad, por lo cual y partiendo del principio de que las políticas públicas que se generan tienen objetivos favorables para la población, la Alianza en cuestión se considera como una de las acciones más integrales para abatir las causas que han generado el rezago educativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES DOCUMENTALES

Andere, Martínez Eduardo. *México Sigue en Riesgo: El Monumental Reto de la Educación*. Edit. Planeta Mexicana. México, 2006.

Bolaños, Martínez Victor Hugo. *Compendio de Historia de la Educación en México*. Edit. Porrúa, México, 2000.

Guevara, Niebla Gilberto (Compilador), *La Catástrofe Silenciosa*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Kobayashi, José María. *La Educación como Conquista*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Latapí, Sarre Pablo. La SEP por dentro. *Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus Scretarios (1992 – 2004)*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Loyo, Brambila Aurora (Coordinadora) y otros. *Los Actores Sociales y la Educación. Los Sentidos del Cambio (1988 – 1994)*. Edit. UNAM /Plaza y Valdés. México, 1999.

Moreno, Toscano Alejandra y otros, *Historia Mínima de México*, SEP/El Colegio de México, México, 1981.

Musacchio, Humberto. *Diccionario Enciclopédico de México*. Tomos I. y II, Edit. Andres León, México, 1995.

Navarro, Gallegos César (Coordinador), *La Mala Educación en Tiempos de la Derecha. Política y Proyectos Educativos del Gobierno de Vicente Fox*, Edit. Porrúa/UPN, México, 2005.

Ornelas, Carlos. *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

Pedró, Francesc e Irene Puig. *Las Reformas Educativas*. Edit. Paidos, España, 1998.
Sayeg, Helú Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1987.

Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes; Raúl Bolaños Martínez (Coordinadores). *Historia de la Educación Pública en México*, Edit. Fondo de Cultura Económica.

México, 2007.

Tanck, Estrada Dorothy y otros. *La Educación en la Historia de México*. Edit. El Colegio de México, México, 2000.

Tanck, Estrada Dorothy y otros. *Ensayos sobre Historia de la Educación en México*. Edit. El Colegio de México, México, 1999.

Tanck, Estrada Dorothy. *La Educación Ilustrada 1786 - 1836*. Edit. El Colegio de México, México, 1999.

Vázquez; de Knauth Josefina Zoraida y otros. *La Educación en la Historia de México*, Edit. El Colegio de México, México, 2000.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Ávila, Ana Verónica, 2003, (Reforma educativa de Justo Sierra). <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/reformaeducativadejustosierra.htm>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Suprema Corte de Justicia y la Educación (Libro Electrónico). México, 2007.

TEXTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Educación.

LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

LEY Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

LEY Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

LEY Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

LEY Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.

Decreto de creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000.

Programa Nacional de Educación 2001 - 2006.

Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio.

Instructivo de Carrera Magisterial para Centros de Formación para el Trabajo.

Documento descriptivo de la Alianza por la Calidad de la Educación

EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU REGLAMENTACIÓN

Marineyla Cabada Huerta*

*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU REGLAMENTACIÓN

I. ¿ QUÉ ES Y PARA QUÉ PLANEAR?

En principio, y como afirmación general, puede señalarse que la planeación es una de las etapas del proceso administrativo, mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y líneas de acción, en función de objetivos y metas fijadas con anterioridad. Según lo indicado, planear forma parte de la tarea de administrar, acción que proviene del latín *administrare*, entendido como gobernar, dirigir o ejercer autoridad, al tiempo de ordenar, disponer u organizar, en especial la hacienda o los bienes.¹

Una obra especializada de Derecho Administrativo proporciona la siguiente explicación del concepto de administración: "El vocablo indica: acción de administrar. Auxiliándonos de la axiología latina, encontraremos que la voz ad (por, para hacia), se antepone a la voz *ministrare*, que significa proveer, para o hacia o por la provisión. Sin embargo, la semántica latina distinguía muy bien entre el dare (acción simple de dar), y el ministrare, otorgándole a esta palabra una acepción mucho más compleja; esto es: ministrar, entendida como una acción de dar, desde una posición de autoridad, a título de servicio y con criterio selectivo, distributivo. De esta noción deviene minister, ministro; el que sirve y distribuye; o la voz Ministerio, que se traduce como ente jurídico y/o político que se reparte, y al tiempo procura, cuida. Administrar pues, con estas raíces halladas, podría tener diversas acepciones pero elementos comunes muy concretos: Acción de procurar recursos de la ministración. Acción de distribuir eficazmente los recursos. Acción de proveer selectivamente".²

De forma didáctica y después de haber expuesto varias definiciones de lo que se ha entendido como "administración" por parte de diversos autores, en el libro "Fundamentos de Administración" se señala a ésta como el "proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social, para lograr sus objetivos con la máxima productividad, eficiencia y calidad".³

¹Vid. Diccionario de la Lengua Española. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Voz: "administrar". Madrid, España, 1992. Pág. 44.

²Lescieur Talavera, Jorge Mario. Lineamientos de Derecho Administrativo. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007. Pág. 17.

³Munch Galindo, Lourdes y García, José. "Fundamentos de Administración". Séptima Edición. Editorial Trillas. México, 2006. Pág. 27.

En este orden de ideas, puede afirmarse que la administración es una disciplina que se aplica en diversas materias del quehacer humano, porque la tarea de administrar tiene que ver con todo tipo de satisfactor de las necesidades sociales; que su finalidad es práctica, porque es un medio para lograr un fin y no un fin en sí misma; y, que proporciona lineamientos para optimizar el aprovechamiento de los recursos, sea cual sea la especie de éstos.

La mayoría de las teorías en materia de administración, identifican cuatro etapas relevantes en el proceso administrativo, ya sea desde el punto de vista público o el privado: La planeación, la organización, la dirección o ejecución y, el control. Las dos primeras se encuentran dentro de la fase mecánica o estructural, mientras que las últimas pertenecen a la llamada fase dinámica u operativa.

Las afirmaciones generales apuntan a que es indispensable fijar metas para cualquier proceso administrativo, así como trazar los probables caminos a recorrer, es decir, obtener la proyección de un futuro deseado, al tiempo de considerar los medios efectivos para conseguir ese efecto. Esta es la etapa de la planeación, sin ella no puede concebirse una administración, porque es el inicio de la misma, su base y punto de partida. De la planeación, se derivan los esquemas detallados de lo que habrá de hacerse, así como de las especificaciones para realizar las actividades determinadas, algunas de ellas pertenecientes a las subsecuentes etapas del proceso administrativo.

Para Agustín Reyes Ponce la planeación consiste en "fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización".⁴

Desde el punto de vista de la empresa, escenario natural de la planeación dentro del proceso administrativo, planear eficazmente implica la conjunción armónica de los siguientes elementos:

- Definición de una misión y una visión. La misión es la descripción de la actividad o función básica que se desarrollará y, por lo tanto, que es la razón de la existencia de determinada institución o empresa. Mientras que la visión constituye lo que pretende o desea la empresa o entidad en un futuro, los propósitos y objetivos al realizar determinada función o prestar un servicio.
- Llevar a cabo una investigación para obtener la información necesaria y fidedigna útil para explicar, describir e incluso predecir, cualquier situación

⁴*Ibidem*

que afecte a la institución en la realización del proceso administrativo. Es así que la investigación contiene las siguientes acciones: Reconocimiento de problemas y realización de estudios; ubicación y determinación del área problemática; tipificación de los problemas; búsqueda e identificación de la información necesaria; interpretación de datos recabados; elaboración de un informe; planteamiento de premisas, así como presentación y recomendación de propuestas o programas de implantación.

- De igual forma, deben determinarse y evaluarse las posibles amenazas, oportunidades, puntos fuertes y débiles, para la realización de las acciones.
- Finalmente, el plan debe contener objetivos, fines o metas por alcanzar; las formas en que se operarán las acciones a realizar; llamadas también estrategias; los lineamientos generales para la toma de decisiones (políticas); y, los esquemas que establecen la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse, los recursos que demandarán, así como el tiempo que se invertirá en cada una de ellas (programas).

Ahora bien, aunque los principios y la teoría en materia de administración se originan y proliferaron dentro del ámbito privado, resulta de sentido común advertir que la administración existe también en el área pública, ya que en los estados democráticos y sociales de derecho, sin la administración, el gobierno de un país no podría entenderse; las muy importantes diferencias entre las dos grandes clasificaciones de la administración, encuentran su base en el origen y destino de los recursos a administrar.

Mientras en la administración privada los recursos pertenecen a los particulares y generalmente tienen como destino a los particulares mismos, ya sean empleados, propietarios o clientes en una empresa; en la administración pública los recursos son de todos, de la comunidad, y su destino, es la satisfacción de las necesidades de una población determinada, es decir, el interés colectivo que es uno de los fines del Estado-Gobierno.

Es así que la administración de carácter o de recursos públicos, encaminada a dar satisfactores a la colectividad, se relaciona íntimamente con el gobierno y las funciones del Estado. El aparato gubernamental, es organizado básicamente para ejercer la función de administración pública.

Al respecto Norberto Bobbio afirma: "Desde el punto de vista de las actividades, la noción de a. p. –administración pública- corresponde, por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando, y aquellas de inmediato

auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, etc.) o de comportamientos técnico-materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político o jurisdiccional)".⁵

Así, a pesar de que la planeación como tal es la primera etapa del procedimiento de administración, en México, dentro del ámbito de lo "público", ha adquirido relevancia, sobre todo desde su elevación a rango constitucional acaecida en el año de 1983. Para entonces la planeación del desarrollo nacional, abandonaba el papel de simple trazo de inversión y proliferación de recursos, para convertirse en el modo en que se atenderían las cuestiones sociales más demandantes, al tiempo de promover el desarrollo integral del país.

II. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

Desde la Carta Fundamental de 1917, el constitucionalismo mexicano se distinguió por sus marcados tintes económicos y sociales que lo colocaron internacionalmente a la vanguardia en la atención de temas geje h para el desarrollo integral de las naciones. Sin embargo, en la época en que se expidió la Constitución que nos rige, los conceptos económico-administrativos y de dirección y ejecución de políticas públicas para el desarrollo, se encontraban aún en gestación, por lo cual se comprende la ausencia de ellos en el texto constitucional original.

En 1930 se expide una Ley de Planeación⁶ que plantea la necesidad de reorganizar la actividad económica y social del país, así como de inventariar sus recursos naturales. Seguido de este ordenamiento, en el Plan Sexenal 1934-1940, se pretende dar una visión de cambio estructural para emprender el desarrollo nacional.

Posteriormente, al contar con mayores instrumentos conceptuales y estadísticos, el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958, utilizó las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento económico y

⁵Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. S.A. Voz. Administración pública". España, 1982. Pág. 13.

⁶Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.

precisar directrices, a fin de que todos los grupos sociales conocieran los objetivos pretendidos.

Mediante los planes de Acción Inmediata (1962-1964) y de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), se establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado a través de marcos indicativos, organizándose en la década de los setenta, unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales.

Así comenzó la elaboración de los planes, diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. Del mismo modo, se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

En el pasado reciente, la planeación adquirió nuevos impulsos. La reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y estatal. Se difundió asimismo una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados de la República.

"En ese tiempo fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología, que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Simultáneamente, en los estados se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes estatales con este conjunto de planes y programas."⁷

En el año de 1983 se incorporan a la Norma Fundamental los principios de carácter eminentemente económico destinados al desarrollo nacional, mediante la redacción de dos nuevos artículos constitucionales, que ocupan hasta la fecha los numerales 25 y 26⁸; además de la modificación en los contenidos originales de los artículos 27 y 28.

La nueva redacción del precepto contenido en el numeral 25 de la Constitución, incluida por motivo de la reforma mencionada, hasta la fecha

⁷Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983. Pág. 3.

⁸Los textos originales de los numerales 25 y 26 constitucionales fueron incorporados en el artículo 16.

solamente se ha modificado una sola vez, a fin de calificar de sustentable al término desarrollo nacional, dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de junio de 1999.

Por su parte, el texto del artículo 26 plasmado en 1983, solamente ha sido adicionado en el año 2006⁹ con un apartado B, referente a un nuevo sistema de responsabilidad estatal, el cual se denominó "Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica".

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
<p>Artículo. 25. La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p>	<p>Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.</p> <p>El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p> <p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p> <p>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p>

⁹Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006.

	<p>Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.</p> <p>Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.</p> <p>La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.</p> <p>La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.</p>
<p>Artículo. 26. En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.</p> <p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley....</p>

Del contenido de estos preceptos podemos analizar varios puntos relevantes:

- La obligación del Estado de planear el desarrollo integral de la nación, democratizando los procedimientos de planeación.
- La creación de un sistema para realizar la planeación del desarrollo del país.
- La determinación de un plan nacional de desarrollo único, así como de diversos programas a él sometidos.
- La expedición forzosa de una Ley reglamentaria en materia de planeación, que además de normar todo lo relativo a las disposiciones constitucionales antes mencionadas, determina la participación del Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

La reforma a la Constitución, fue promovida por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, quien años después, a manera de comentario académico, se refirió así al contenido del artículo 25.

"El artículo 25 de la Constitución mexicana vigente es, junto con los artículos 26, 27 y 28 el corazón de las normas constitucionales en materia económica... El artículo 25 establece el concepto de rectoría económica del Estado. Este concepto se define como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución".

"El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra rectoría deriva del vocablo rector y significa 'el que rige o gobierna; persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio'. El término rectoría está relacionado con el verbo regir, que se define por el citado diccionario como 'dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa'."¹⁰

Sin embargo, el principal contenido de los nuevos preceptos constitucionales es que, en ese momento, queda establecida la responsabilidad estatal de planear conducir y orientar la actividad global del país, así como el desarrollo de todos los aspectos de la vida de una nación, lo cual conforma el

¹⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo IV. Cuarta Edición. LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994. Pág. 190.

fundamento de lo que últimamente se ha conocido como la responsabilidad social del Estado.

Aunque podría parecer que lo referente al desarrollo nacional, se inclina al aspecto económico, cabe notar que ambos preceptos constitucionales (artículos 25 y 26) mencionan un desarrollo nacional de carácter integral, lo cual se traduce en que el mismo debe abarcar todos los aspectos que inciden en la vida del ser humano: económicos, políticos, culturales, etc., ya que la finalidad es el crecimiento y evolución del ser humano en sociedad. Así, por primera vez el texto constitucional estableció la obligación y, por lo tanto, la responsabilidad del Estado para planear y dirigir el desarrollo integral de la nación, por lo que, con tal rango constitucional, la planeación adquirió mayor nivel que el proceso administrativo como hasta entonces se entendía, ya que la política gubernamental se enfocó al diseño y elaboración de programas, así como a la ejecución y eficacia de los mismos.

Como ya se afirmó en un estudio anterior, la responsabilidad social estatal es en realidad el resultado de una reciente transformación en la concepción de los fines y funciones correspondientes al ente jurídico-político llamado Estado Nacional, en la que el papel del mismo deja de ser exclusivamente el de vigilante de la conducta y de las relaciones sociales, para convertirse en actor de las mismas e intervenir en el desarrollo de las sociedades, fundamentalmente en los aspectos económicos y culturales. A esta nueva faceta en la actuación del Estado se ha bautizado de diferentes formas: Estado Benefactor, Estado Interventor, Estado Social de Derecho, entre otros.

"En cuanto a las concepciones de Estado social y Estado de bienestar, término este preferido por los anglosajones, Requejo Coll subraya que el proceso de expansión del Estado no fue lineal, que el término de Estado social se asocia a las primeras regulaciones públicas de materia socioeconómica, mientras que, por el contrario, hablaremos de Estado de bienestar en el sentido temporal más restringido, esto es, circunscrito sólo a las democracias liberales de la segunda posguerra'. Como quiera las expresiones Estado social o Estado de bienestar surgen para subrayar la mayor participación pública en el dominio social y económico, originándose el fenómeno en diversas causas: el pacto social que surge entre las fuerzas políticas de los países europeos después de la consagración de los derechos sociales; la incorporación de ciertos principios de carácter económico en la ley fundamental; y el propio 'keynesianismo', que como corriente dominante implica una mayor

intervención del Estado en la economía.”¹¹

Sea cual sea el nombre que se le otorgue, un Estado actor y ya no solo vigilante, tiene el deber de planear dicha actuación, y no solo eso, sino que en los estados modernos de derecho, además, se agrega el ingrediente democrático al proceso, lo cual implica hacer partícipes del mismo a los destinatarios y, en general, a todos quienes pudieran resultar afectados en la ejecución de las acciones planeadas.

En este orden de ideas, la sustancia de la planeación nacional en México se estableció en el nuevo texto del artículo 26 constitucional, ya que aquí radica la obligación que tiene el Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo. Miguel de la Madrid afirma que lo que destaca del primer párrafo del artículo 26 constitucional es precisamente el señalamiento que se hace de los objetivos del sistema de planeación democrática, así como el deber de que dicho sistema imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía; sin embargo, aclara también que las finalidades del proceso de crecimiento quedan supeditadas a los valores de la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, tomando en cuenta que hoy por hoy, no puede concebirse un actuar político, sin una planeación por delante.

"En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretendan lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.”¹²

Así, la planeación democrática en México se concibió como tal, a partir de los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales.

¹¹Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México, 2003. Pág. 534.

¹²De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op. Cit.* Pág 221.

- La preservación y el mejoramiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo consagrado en la Constitución.
- La igualdad de derechos en la atención de necesidades básicas de la población.
- El respeto de la garantías individuales y de las libertades y derechos políticos y sociales.
- El respeto y fortalecimiento del Pacto federal y del Municipio Libre, a fin de lograr un desarrollo integral y equilibrado del país.
- El equilibrio entre los factores de la producción.

El artículo 26 constitucional establece que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. Cuando se plasman estos postulados, la idea es que queden excluidas acciones autoritarias de la planeación, ejecución y evaluación del desarrollo nacional.

"En el sistema de planeación democrática debe verse una de las vertientes fundamentales de la democracia participativa. La democracia mexicana, de esta manera, no se agota en la soberana facultad del pueblo de autodeterminarse políticamente dándose la forma de gobierno que más le convenga y decida, y ni siquiera en la participación popular periódica para integrar los órganos de gobierno en sus distintos niveles. Es indispensable para el ejercicio completo de la democracia que la sociedad a través de sus distintos sectores y grupos, tenga una participación permanente en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas del gobierno constituido. La planeación democrática es un proceso que constituye lo que se ha dado a llamar un ámbito preparlamentario y para gubernamental, ya que constituye un proceso de formación de voluntad nacional que trabaja en paralelo a los mecanismos tradicionales de gobierno y aun a los propios partidos políticos."¹³

La exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Planeación presentada al Congreso el 29 de diciembre de 1982, aseveró: "La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público

¹³*Ibidem.* Pp. 222 y 223.

y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad".

La planeación pretendida, según el texto constitucional, debe realizarse a través del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, cuya organización corre a cargo del Estado. Dicho sistema, fue finalmente bautizado como Sistema Nacional de Planeación Democrática y definido como "un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo".¹⁴

Con base en lo anterior, el sistema se diseñó mediante mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general emiten propuestas y demandas, formalizan acuerdos y, en teoría, toman parte activa en el proceso de la planeación; asimismo, comprende actividades específicas organizadas en cuatro etapas, además de que se apoya en una estructura institucional que, en distintos niveles de operación, define responsabilidades a sus participantes.

A pesar de que la planeación nacional debe cubrir todos los aspectos del desarrollo, algunos de ellos requieren atención especializada, a fin de que todos los elementos se encuentren en nivel similar y con ello conseguir la integralidad en el desarrollo pretendido. Por lo anterior, dentro del sistema, pueden constituirse subsistemas para atender aspectos que por su naturaleza prioritaria o estratégica, requieran consideraciones específicas. Los subsistemas no son autónomos y su constitución debe responder a determinados criterios de efectividad, que mantengan comunicación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Antes de entrar a la descripción de las etapas del sistema de planeación, es preciso hacer énfasis en las determinaciones constitucionales y legales respecto de la existencia de un solo Plan. Si se observa con atención el texto del artículo 26 constitucional, se encontrarán en diversas ocasiones las siguientes referencias: "del plan", "al plan", "un plan" ; sin embargo, es contundente el precepto cuando en la parte final correspondiente al párrafo segundo de su apartado A, establece:

¹⁴Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Op. Cit.* Pág. 15.

"Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

Por lo que hace a la legislación secundaria, es decir, a la Ley de Planeación, en su artículo 21 se disponen los principios generales de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, rematando con la disposición relativa a limitar la denominación de Plan solamente a este de carácter nacional.

"Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo".

"El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática".

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo tanto, podemos afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento normativo principal del Sistema y su marco orientador; se elabora a nivel global y tiene una cobertura nacional y de largo plazo. Su función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades del mismo.

Señalado lo anterior, se describirán las etapas del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es decir, del proceso de planeación nacional, el cual es entendido como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD.¹⁵

En este orden de ideas, se pueden identificar las siguientes etapas del sistema:

Formulación. Son las actividades destinadas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo. Dichas actividades se pueden resumir de esta forma: preparación de diagnósticos

¹⁵*Ibidem.* Pág. 16.

económicos y sociales de carácter global, sectorial e institucional y regional; definición de objetivos y prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; determinación de estrategias y políticas, en el caso de los programas se determinan las metas de mediano y corto plazos, así como la previsión de recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren la intervención de distintas secretarías o entidades; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales; y, las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional de Desarrollo.

Instrumentación. Actividades para traducir los lineamientos y estrategias establecidos en el Plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. De esta forma se elaboran programas anuales que constituyen la vinculación entre el corto y el mediano plazos y que son la referencia básica para elegir los principales instrumentos de las políticas económica y social, así como para asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de la misma.

Control. Consiste en la vigilancia de que el ejercicio de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de lograr el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Evaluación. Valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados del Sistema, del Plan y de los programas en un lapso determinado. Regularmente las evaluaciones son anuales después de la aplicación, también anual, de cada programa; sin embargo, pueden realizarse evaluaciones más distantes en los programas de mediano o largo plazos.

Las actividades fundamentales de la evaluación consisten en: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Ahora bien, el Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta

con instrumentos, cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial de acuerdo con la función que desempeñan. A saber los instrumentos de la planeación se clasifican de la siguiente forma:

Normativos: Plan Nacional de Desarrollo y programas de mediano plazo, los cuales pueden ser: sectoriales, estratégicos (regionales y especiales); e, institucionales.

Operativos: Programas anuales (macro, preliminar y definitivo), Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, convenios de desarrollo social, convenios de concertación, e instrumentos administrativos diversos.

De control: Informes trimestrales de la situación económica, política y social; informes de los gabinetes especializados; informes de gasto-financiamiento; e, informes de la auditorías gubernamentales.

De evaluación: Informes de gobierno, informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; Cuenta Pública; informes de los foros de consulta popular; informes sectoriales e institucionales; informes sobre áreas y necesidades específicas; e, informe anuales de la gestión gubernamental.

III. PLANEACIÓN. ¿FACULTAD EXCLUSIVA O COMPARTIDA?

Líneas atrás en este documento, se menciona como el último de los puntos que destacaron en el contenido de la reforma al artículo 26 constitucional, realizada en 1983, la obligación constitucional de expedir la ley secundaria o ley reglamentaria en materia de planeación. Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 con el nombre de Ley de Planeación, habiendo sufrido a la fecha diversas modificaciones con el fin de adecuarlo a la realidad nacional; sin embargo, la idea original del sistema de planeación es esencialmente la misma.

Tratar el tema de la Ley de Planeación en la última parte de este estudio se debe a la importancia que desde la Constitución se otorgó a la misma, ya que sería por medio de su texto que se determinaría la participación del Poder Legislativo en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y este nivel de participación indiscutiblemente podría fijarlo el propio Congreso, pues a él corresponde la discusión y aprobación de las leyes.

Sin duda, la intención del Constituyente Permanente fue dejar en manos del Estado, como actor e interventor del desarrollo nacional, la actividad primaria función de planeación. Para abordar nuevamente este aspecto conviene entonces volver la atención a las disposiciones contenidas en los

artículos 25 y 26 constitucionales, en lo referente a las obligaciones que se atribuyen al Estado mexicano, las cuales se pueden apuntar en el siguiente orden de aparición:

- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional... (Art. 25. Párrafo primero).
- El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional... (Art. 25. Párrafo segundo).
- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... (Art. 26. Apartado A, párrafo primero).

En primera instancia, puede advertirse, sin lugar a dudas, de estos tres enunciados, que la Constitución determina una responsabilidad estatal, y no una responsabilidad exclusiva de alguno de sus poderes constituidos.

El Estado, como es sabido, es un ente jurídico-político conformado, desde su visión más simple, por territorio, población y gobierno o poder político. Siendo estas tres las partes clásicas en el "haber estatal"; de este modo, se puede descartar, por obvio, que un territorio pueda cumplir una obligación como la constitucionalmente atribuida al Estado en los dos preceptos constitucionales aludidos. En tal virtud, quedan dos elementos del Estado a quienes se puede adjudicar la responsabilidad: el poder político (conocido en otros casos como gobierno); y, el pueblo, quien deposita las decisiones soberanas en sus representantes elegidos mediante sufragio universal directo y secreto, de conformidad con el sistema representativo establecido en el artículo 40 de la Constitución General de la República.

En este orden de ideas y con fundamento en el artículo 49 de la Ley Fundamental, el Supremo Poder de la Federación o poder político del Estado mexicano, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de estos tres órganos que ejercen el poder, dos, el Legislativo y el Ejecutivo, son electos popularmente en seguimiento del sistema representativo anteriormente mencionado y sólo ellos poseen facultades constitucionales para resolver directrices de desarrollo nacional, ya que el Poder Judicial, tiene muy clara su función, la cual consiste en resolver controversias jurídicas.

Con base en lo expuesto, es lógico suponer que la planeación del desarrollo fue concebida para que en ella confluyeran, por lo menos, los poderes que tienen facultades para dar rumbo a la nación, el Ejecutivo y el Legislativo; entendiendo, por supuesto, que es el primero a quien corresponde, como su nombre lo indica, la ejecución de lo planeado y, en cierta forma, la conducción

de la planeación.

Si bien constitucionalmente la planeación corresponde a ambos poderes de la Unión, es también un hecho que la propia Ley Suprema determina la existencia de una legislación encargada de lo siguiente:

- Facultar al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.
- Determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del propio plan.
- Señalar la intervención que tendrá el Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

"A pesar de las claras disposiciones del artículo 26 constitucional en lo que se refiere al contenido de la ley secundaria en materia de planeación, ésta fue elaborada como si se tratara de lineamientos exclusivos para el Ejecutivo, dejando débilmente enunciado lo referente a la participación del Poder Legislativo. Lo cierto es que fue el propio Congreso quien se limitó a sí mismo en sus atribuciones en la materia, por ejemplo: en el artículo 1 º de la Ley se establecieron sus objetivos, sin que dentro de ellos se encuentre ninguno referente al Poder Legislativo:

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- "I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal";
- "II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática";
- "III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable";
- "IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades

indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y"

"V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas".

Asimismo, el artículo 5° de la Ley es muy claro al determinar que la confección del Plan está a cargo del Ejecutivo y que, con posterioridad a tal elaboración, el Presidente de la República remitirá al Congreso dicho Plan para que éste lo analice y, en su caso, opine, o bien, emita las observaciones pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del mismo.

"Artículo 5o.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan".

Es de advertirse que las opiniones que pudieran llegar a realizar las Cámaras del Congreso, en los términos dispuestos, no tienen efecto vinculante alguno, ya que la norma no prevé los efectos o consecuencias jurídicas y administrativas de las manifestaciones parlamentarias mencionadas. Por otro lado, las observaciones respecto de la ejecución, revisión y adecuación del propio plan, pertenecen ya a otra etapa que es la fiscalización parlamentaria.

Con posterioridad a la regulación de los lineamientos primordiales del Sistema Nacional de Planeación, la ley otorga un lugar a los legisladores federales dentro de este proceso, colocando la presencia de los diputados y senadores en los foros de consulta previstos para la participación social; sin embargo, esta intervención legislativa se realizaría sin carácter institucional alguno, ya que quien debe participar como tal, es el Congreso y nos los diputados y senadores a título individual. De esta forma, en una apreciación personal, se diluye la representación de un Poder constituido en el proceso de planeación democrática.

"Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley".

"Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones

sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión".

"Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades".

"Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo".

Hasta aquí las disposiciones de la Ley de Planeación que se refieren a la intervención del Poder Legislativo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan. Fuera de lo mencionado, nada más; lo restante es a posteriori, es el clásico control parlamentario de fiscalización. Es decir, el papel del Congreso que se regula en la Ley de Planeación es el mismo que el de la función de fiscalización parlamentaria que le asigna la Constitución Federal, en esos términos se encuentran los artículos 6° a 8° .

"Artículo 6o.- El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales".

"En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena".

"El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos".

"Artículo 7o.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos

y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo".

"Artículo 80.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas".

"Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades".

"En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas".

"Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los Directores y Administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo".

Es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien evalúa y dictamina la gestión financiera a cargo del Poder Ejecutivo Federal, con el objeto de comprobar si ésta se realizó en apego a los criterios que le fueron establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que ese mismo órgano aprueba con base en la iniciativa que elabora el Presidente de la República. Así que también se evalúa o comprueba, si se ha dado cumplimiento a los programas de gobierno de conformidad con lo autorizado a gastar. Así lo determinan los párrafos quinto, sexto y séptimo de la fracción IV, del artículo 74 constitucional.

La función parlamentaria de fiscalización se encuentra íntimamente relacionada con la de carácter presupuestal, ya que se entiende a la primera como la vigilancia, revisión, comprobación y aprobación de la forma y modo en que se gastan los recursos públicos federales.

"El Ejercicio de la función pública de fiscalización o control lleva la vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, habida

cuenta que tiene por propósito determinar si actuaron con apego a la normatividad jurídica vigente.”¹⁶

La Cámara de Diputados, como representante de la Nación, es actor fundamental en el control del gasto público que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gastos que realiza el Poder Judicial y de la revisión de su propio ejercicio presupuestal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74, fracción IV), señala como facultad exclusiva del órgano de representación nacional la revisión de la Cuenta Pública anual; de igual forma, establece que para el desempeño de esta tarea, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, órgano conocido anteriormente como Contaduría Mayor de Hacienda.

El aparato técnico fiscalizador, hoy denominado Auditoría Superior de la Federación, es vigilado, mediante la actuación de la comisión parlamentaria ordinaria correspondiente, y es la Cámara Baja quien expide la ley que organiza a la entidad; designa a su titular por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; y, aplica las medidas disciplinarias y sanciones administrativas a los servidores públicos adscritos a la Auditoría, de conformidad con lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta última tarea se encuentra a cargo de la Unidad de Evaluación y Control, área que no tiene referencia en la Ley Orgánica del Congreso, a pesar de ser una estructura de la Cámara de Diputados y del vínculo funcional que con la Comisión de Vigilancia, le otorga la propia Ley de Fiscalización.

Desde el punto de vista de las funciones parlamentarias, la función de fiscalización va más allá de la simple revisión y comprobación del gasto público. Fiscalizar las acciones del gobierno significa un permanente seguimiento de su acción, para en todo momento denunciar y corregir, o bien incentivar las acciones que están produciendo resultados.

A pesar de los auxilios técnicos, la fiscalización parlamentaria en México actualmente es insuficiente, ya que en su mayoría se lleva a cabo de manera cuantitativa sobre los recursos aprobados, sin tomar en cuenta que ejercer efectivo control político significa otorgar importancia al seguimiento de avances, logros, parálisis o grados de cumplimiento de lo planeado y lo programado por el Gobierno, entendiendo a este seguimiento también desde el punto de vista cualitativo.

¹⁶Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003. Pág. 328.

Tanto a nivel constitucional, como en la Ley Orgánica del Congreso, la función genérica de control y, por lo tanto, la específica de fiscalización, es considerada de importancia significativa e incluso goza de mayor regulación que la propia función legislativa. Lo anterior puede corroborarse en lo establecido por el artículo 45 del ordenamiento referido, cuyos párrafos 4 y 5 determinan atribuciones esenciales para el ejercicio de la facultad de control, encomendando a las comisiones la responsabilidad de realizar diversas tareas relacionadas con la misma.

En la Cámara de Diputados, entre las responsabilidades relacionadas con el control, se encarga a las comisiones legislativas, la tarea de realizar el estudio del informe anual que presenta el Ejecutivo Federal sobre el estado de la administración pública (de conformidad con la materia que corresponda), para elaborar posteriormente un documento en el que consten las conclusiones de los análisis respectivos, pudiendo de éstos, a su vez, desprenderse situaciones que hagan necesaria la comparecencia de servidores públicos. Es esta la llamada glosa del informe presidencial que, con el tiempo y la inobservancia de la ley, se ha convertido en una serie de actos de carácter protocolario y de poco análisis.

La verdadera intención de la glosa de los informes anuales de gobierno, prevista formalmente en los ordenamientos internos del Congreso, no fue hacer un repaso somero de actividades, ni posar en las vitrinas políticas con los secretarios de Estado. Más allá de ello, la legislación orgánica del Congreso es un desarrollo de disposición incluida en el primer párrafo del artículo 93 constitucional¹⁷, en la que se obliga a dichos servidores públicos, así como a los responsables de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a rendir cuentas sobre el desempeño de acciones que fueron realizadas por las dependencias a su cargo, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, no solo desde el punto de vista de ingresos y egresos, sino que atendiendo a criterios de eficiencia y eficacia, los cuales son esencialmente los fines para los que se planea.

Era de esperarse que en 1983, año en que se realizaron las multicitadas reformas constitucionales en materia de planeación, bajo un sistema presidencial de partido hegemónico, como lo era el mexicano, el propio Congreso se haya dejado un papel raquítico en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; asimismo, puede también tratar de entenderse, que las Cámaras

¹⁷Se reforma en 1974 el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer extensiva la obligación de comparecer a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de enero de 1974.

parlamentarias, poco caso hicieron al seguimiento global de las acciones de gobierno (tanto financiero como cualitativamente productivo y eficiente).

Pero los en los tiempos recientes, la pluralidad en la integración del Poder Legislativo Mexicano va marcando otras formas de actuar y de asumir las tareas constitucionales del Congreso. Seguramente habrá que modificar muchas de las reglas hechas para otras circunstancias y crear otras para eficientar la actuación del Estado; pero, para modernizar y adecuar lo que hace a la planeación y a su etapa final que a su vez la retroalimenta, es decir la de evaluación, el Congreso deberá también prepararse para encarar esta responsabilidad y para asumir otras tantas.

Desde a dentro, comisiones y órganos técnicos de las Cámaras habrán de fortalecerse y dedicarse al trabajo parlamentario verdadero, el que consiste en proporcionar elementos suficientes para hacer efectivas y productivas las comparencias de servidores públicos, para idear sistemas más eficaces de presupuestación, de revisión de cuentas y fincamiento de responsabilidades, entre otros muchos más.

Bibliografía y fuentes diversas

- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. S.A. Voz. Administración pública h. España, 1982.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo IV. Cuarta Edición. LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
- Diccionario de la Lengua Española. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Voz: administrar h. Madrid, España, 1992.
- Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México, 2003.
- Lescieur Talavera, Jorge Mario. Lineamientos de Derecho Administrativo. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007.
- Munch Galindo, Lourdes y García, José. Fundamentos de Administración. Séptima Edición. Editorial Trillas. México, 2006.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
- Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.
- Diario Oficial de la federación. 3 de febrero de 1983.
- Diario Oficial de la Federación. 28 de junio de 1999
- Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Gonzalo SANTIAGO CAMPOS*

* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Órganos Constitucionales Autónomos

SUMARIO. I. Introducción. II. Concepto y características. III. Centralización, desconcentración, descentralización y autonomía. IV. Órganos constitucionales autónomos en México. V. El caso de las entidades federativas. VI. Regulación de los órganos constitucionales autónomos y propuestas legislativas. Conclusión. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado Constitucional se ha caracterizado por la clara separación entre las funciones desarrolladas por el Estado: legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, se ha configurado una serie de entes que por su naturaleza han cambiado la forma de ver y concebir al Estado moderno: los órganos constitucionales autónomos. Durante el siglo XX fueron creados en los Estados europeos sujetos del derecho público que rompen con la clásica división de poderes, ejemplo de ello son los Tribunales Constitucionales.

Las teorías acerca de los organismos constitucionales autónomos, concebidas y desarrolladas en Europa, han influido en los países de Latinoamérica; entre ellos se encuentra México. Así, la Constitución Federal abandonó la vieja estructura tripartita del poder concebida desde los inicios del Estado moderno, creando nuevos órganos –autónomos e independientes– que se hagan cargo del cumplimiento de funciones que le corresponden al Estado.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país, su reglamentación y las propuestas legislativas relacionadas con los mismos. Para lo anterior se analiza el concepto de órgano constitucional autónomo, así como las características que los diferencian de otros entes públicos; posteriormente se revisan las figuras de centralización, desconcentración, descentralización y autonomía, pues a partir de éstas se puede determinar el grado de autonomía que poseen los órganos del Estado.

Asimismo, se analizan los órganos constitucionales autónomos reconocidos por la Constitución mexicana, al mismo tiempo se revisan el caso de los tribunales agrarios y de las universidades públicas. El fenómeno de los órganos constitucionales autónomos también tiene su referente estatal, por ello se repasa el caso de las entidades federativas, sobre todo a partir de una controversia constitucional resuelta por la Suprema Corte de la Nación.

En la parte final del trabajo se establecen los fundamentos constitucionales de cada uno de los órganos autónomos reconocidos por la Constitución Federal, además de señalar las leyes secundarias que los reglamentan, para finalizar con las propuestas legislativas en la materia. Como colofón se establecen algunas reflexiones que tienen la intención de fungir como conclusión.

II. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

En primer lugar se debe tener presente que a la par de los sujetos, jurídico-individuales o jurídico-colectivos, de derecho privado, existen los sujetos de derecho público, género al que se suscriben los órganos en los que se centra este trabajo. En este sentido, por sujetos jurídicos-constitucionales, Manuel García-Pelayo comprende a “aquellos órganos e instituciones previstos por las normas constitucionales para el ejercicio de las funciones públicas, tales como el Cuerpo electoral, el Parlamento, el Gobierno, etc.”.¹

Desde una perspectiva jurídica un órgano “es sólo la unidad funcional capaz de actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas o, lo que es lo mismo, la que ostenta el poder de expresar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente en que se integra”;² en tanto que un órgano, desde un punto de vista material, puede ser considerado como constitucional “cuando constituye un elemento necesario del ordenamiento jurídico supremo, en el sentido que su ausencia produce la inmediata paralización de la actividad del Estado o la transformación en sentido distinto de la Constitución”,³ toda vez que a estos órganos se les confía la actividad directa del Estado.⁴

Entonces, los órganos constitucionales constituyen un género, en tanto que los calificados como autónomos son especies de aquéllos; por ello ...los órganos constitucionales pueden ser clasificados de diversas formas. De acuerdo a la función que realizan se dividen en: órganos ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, etcétera.

Otra clasificación de los órganos constitucionales nos diría que existen:

¹Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza Editorial, 1977, p. 108.

²Juan A. Santamaría, “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”, citado por Morales Arroyo, José Ma., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 22.

³Paolo Barile citado por *ibidem*, p. 23.

⁴Véase Romano, Santi, *Scritti Minori*, [raccolti e pubblicati a cura di Guido Zanobini], Milano, Giuffrè Editore, 1950, Vol. I. Diritto Costituzionale, p. 12.

los poderes del estado tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); los órganos de una federación: estado federal, entidades federativas y municipios;...entes de relevancia constitucional, como los partidos en algunos países; y finalmente, los órganos constitucionales autónomos...⁵

En opinión de Jaime Cárdenas, estos órganos se pueden definir

...como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado...[además]...son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben de ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.⁶

Asimismo, de acuerdo con Hiram Escudero Álvarez, son “órganos de equilibrio constitucional y político, cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional”.⁷ La anterior concepción de los órganos constitucionales autónomos resulta bastante completa, ya que determina los elementos esenciales que identifican a los órganos constitucionales autónomos, sobre todo a partir de la experiencia en México; por tal razón nos apegaremos a esa definición.

Ahora bien, aunque dista mucho de ser una definición legal, la fracción IX del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica Núm. 180, p. 245.

⁶*Op. cit.*, p. 244.

⁷“Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, en Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 120, p. 47.

Sin duda, las tres primeras instituciones, de acuerdo con el texto constitucional, son órganos que gozan de autonomía pero el caso de las universidades es cuestionable, pues como más adelante se analizará, su autonomía es de otra naturaleza; además habrá que incluir en este artículo de la Ley de Transparencia al Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Así pues, es necesario diferenciar la garantía constitucional de autogobierno y autodeterminación académica y administrativa de que gozan o pueden gozar las universidades, así como la posibilidad de acatar o no los lineamientos de las políticas públicas en distintos aspectos de la vida académica institucional, pero es cuestión diferente reconocerles al conjunto de las instituciones autónomas una suerte de contrapeso social a la orientación gubernamental en materia educativa.

En cuanto a las características de estos órganos, para José Ma. Morales, son tres las notas que identifican a los órganos constitucionales:

- i. Se convierten en un elemento indefectible del régimen político, y no cabe una sustitución de los mismos en el ejercicio de sus funciones por parte de otros órganos constitucionales sin que se produzca una mutación radical del régimen.
- ii. Los principios que rigen la estructura del órgano, así como el sistema de asunción y ejercicio de competencias, deben encontrarse recogidos en sus líneas básicas dentro del articulado del texto constitucional.
- iii. Todo órgano constitucional se coloca en posición de paridad, es decir, de igualdad, independencia y coordinación con respecto al resto de los órganos constitucionales.⁸

No obstante, es necesario remitirnos a García Pelayo, quien señala las características de los órganos constitucionales, tomando como paradigma el Tribunal Constitucional español:

1. Configuración inmediata de la Constitución, es decir, ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones «constitucionalmente relevantes», sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias.

⁸Morales Arroyo, José Ma., *op. cit.*, p. 24.

2. Son troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución, por tal razón su desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema.
3. Participar en la dirección política del Estado, por lo cual incide en «la formación de la voluntad estatal», en «la dirección del poder supremo del Estado», en «las funciones de dirección y estructuración de políticas», etc.
4. Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. No son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos.
5. Tienen una “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. De acuerdo con el principio de división de funciones y poderes del Estado, la paridad jurídica de los órganos constitucionales es compatible con el predominio de uno de ellos con relación al ejercicio de sus propias competencias, y con las potestades que el orden constitucional pueda conferir a otros órganos para el nombramiento de sus titulares, para iniciar su acción o para ciertas formas de control, siempre que no afecten a su independencia decisoria.⁹

En el caso de nuestro país, la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave realiza un extenso listado de las características de los órganos constitucionales autónomos, sobre todo a partir de la experiencia mexicana; cabe resaltar la precisión empleada, ya que comprende aspectos tan esenciales como la autonomía político-jurídica, administrativa y financiera, pasando por la facultad para dictar normas hasta llegar a la integración y funcionamiento de los individuos que formen parte de dichos órganos.¹⁰

⁹“El status del Tribunal Constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, Año 1, Núm. 1, 1981, *passim*.

¹⁰Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de*

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es su Tesis de Jurisprudencia núm. 20/2007 cuyo rubro es el siguiente: *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características*, determinó que respecto de los órganos constitucionales autónomos, el Pleno del Tribunal, ha sostenido:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Como consecuencia, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹¹

Finalmente, es importante señalar, a decir de Miguel Carbonell, que son dos las principales consideraciones por las cuales se crean los órganos

derecho y transición jurídica, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 95, pp. 179-180. Un ejercicio similar realiza el doctor Jaime Cárdenas, véase *op. cit.*, pp. 251-252.

¹¹Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

constitucionales autónomos:

- a) En primer término pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas –normalmente más complejas– que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y
- b) En segundo lugar los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinados por sus particulares necesidades de acción política.¹²

Resultan cuestionables estas razones, sobre todo en el caso de México ya que las funciones que desempeñan los denominados órganos constitucionales autónomos eran desarrolladas por dependencias del Estado, sobre todo por el ejecutivo. Sin embargo, aunque la principal razón de la creación de tales órganos, por ejemplo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consistió en lograr un mayor y mejor funcionamiento de la tutela y protección de los derechos humanos de los ciudadanos, la verdad es que no ha sido eficiente su labor; algo similar ha acontecido con el Instituto Federal Electoral.

III. CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Como advierte el maestro Jorge Fernández Ruiz,

...el Estado no es la única persona de derecho público, la descentralización y la reforma políticas, la descentralización administrativa y los nuevos esquemas de división y depósito de funciones del poder público han dado lugar a la aparición de otras personas de la misma naturaleza jurídica del Estado...

Asimismo,...emergen en diversos países los órganos constitucionales autónomos cuya aparición pone en jaque a la antigua división tripartita de depositarios de poderes o de funciones...¹³

En efecto, teniendo en cuenta lo establecido por el citado autor, es preciso

¹²Carbonell, Miguel, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 434.

¹³“Personas jurídicas de derecho público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, Mayo-Agosto de 1997, p. 470.

señalar que la autonomía como cualidad se presenta en diversos grados, lo que implica que algunas entidades públicas sean más autónomas que otras. Así, para determinar el grado de autonomía es indispensable definir que se entiende por centralización, desconcentración y descentralización.¹⁴

Estamos en presencia de centralización administrativa cuando los órganos de la administración pública se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia, de tal forma que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos de la administración pública constituye una relación de jerarquía, por medio de la cual se mantiene la unidad del poder administrativo, independientemente de la diversidad de órganos que lo integran. Así, esta relación jerárquica constituye un vínculo de dependencia que conlleva ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, estando en la cúspide el Presidente de la República, ya que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En nuestro país el régimen centralizado constituye la forma principal de la organización administrativa. El jefe del Ejecutivo Federal tiene, de acuerdo con la Constitución Federal, un doble carácter: como órgano político y como órgano administrativo. En su calidad de órgano político se deriva la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo: Legislativo y Judicial; por ello, en el marco legal y constitucional su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Por otro lado, como autoridad administrativa, el Presidente de la República se erige como jefe de la administración pública federal, ocupando el lugar más alto de la jerarquía administrativa y concentra en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico indispensables para lograr la unidad en la administración pública.

La descentralización consiste, a decir de Gabino Fraga, “en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía”, y finaliza señalando que, “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.¹⁵

¹⁴Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 176.

¹⁵*Derecho administrativo*, 42^a ed., México, Porrúa, 2002, pp. 199-200.

Entonces, de acuerdo con la definición proporcionada por Gabino Fraga, se puede establecer una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en ésta todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

En cuanto a la descentralización administrativa, la misma se distingue de la descentralización política porque ésta implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales, mientras que aquélla se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo. Asimismo, por un lado la descentralización administrativa es creada por el poder central, y por el otro en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados.

Por otro lado, la descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, creando entes públicos por el legislador, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. Mediante esta forma de organización y acción administrativas, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas, descentralizar no implica “independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control”. Es decir, mediante la descentralización administrativa se relajan “los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control”.¹⁶

El grado de autonomía de los órganos descentralizados les permite no estar sujetos a la administración central, es decir, no depender de las decisiones jerárquicas de ésta. Concederles personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte su autonomía; sin embargo, aún queda pendiente su autonomía económica, la cual consiste en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio, y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Son tres las modalidades que ha adoptado la descentralización:

1. Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos

¹⁶Véase *Derecho administrativo: doctrina legislación y jurisprudencia. Primer curso*, 24 ed., México, Porrúa, 2003, p. 525.

que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

2. *Descentralización por servicio.* El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.).

3. *Descentralización por colaboración.* Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros tipos de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estas tres clases de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, ya que a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. No obstante, y teniendo en cuenta todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de establecer algún carácter esencial común para todos ellos.

En efecto, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización radica en que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes

jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados de menor jerarquía.

En cuanto a la desconcentración, la misma responde a la noción de organización administrativa centralizada que la centralización. Por ello la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Así pues, la desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos, lógicamente, en beneficio de los administrados.

Los entes desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. También pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal; por ejemplo, la administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Entonces, la desconcentración es una forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas zonas del territorio nacional. Además tiene un objeto doble: en primer lugar acercar la prestación de servicios al lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y, en segundo, descongestionar al poder central.

Son dos las formas que puede adoptar la desconcentración:

- *Vertical o central.* Ésta a su vez se divide en el órgano central superior la cual cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior que forma parte de la misma organización centralizada.
- *Horizontal o periférica.* También se le denomina externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En nuestro país la desconcentración se encuentra consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala a la letra: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos

podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Por ultimo, es necesario señalar que el adjetivo autónomo caracteriza a los órganos del Estado que pueden “regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”;¹⁷ por ello la autonomía es una potestad que permite a un ente público específico establecer para sí mismo, por la decisión de sus integrantes, normas de conducta internas, sometidas eso sí, a un orden jurídico o político superior, pero del que no son jerárquicamente inferiores.

Así pues, estos órganos del Estado calificados como autónomos constitucionales, que gozan de autonomía derivada del texto constitucional, no pueden ser considerados descentralizados o autónomos de la administración pública, no obstante algunos de ellos, financieramente aún estén sujetos relativamente a la administración central. Es preciso, en este momento, recordar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los denomina órganos constitucionales autónomos; asimismo, el decreto anual del Presupuesto de Egresos en su anexo primero clasifica al gasto público, tanto del Instituto Federal Electoral como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro del rubro ramos autónomos.

IV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

En el derecho comparado los órganos constitucionales autónomos que tienen mayor presencia en los países son: el tribunal constitucional; el órgano de fiscalización superior o tribunal de cuentas; el órgano electoral; el banco central, el *ombudsman*, y el ministerio público. En el caso de México, en el ámbito federal son reconocidos como órganos constitucionales autónomos el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; aunque es preciso decir que algunos doctrinarios conciben a los tribunales agrarios dentro de estos órganos.¹⁸

El Banco de México abrió sus puertas el 1 de septiembre de 1925, y nació por la necesidad de establecer un banco bajo control gubernamental. Los Constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta fórmula, aunque la

¹⁷Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 238.

¹⁸Véase Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 435, y Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 55.

Carta Magna de 1917 sólo estableció que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría bajo *el control del Gobierno*. Además, sin lugar a dudas influyó que en Europa, los bancos centrales empezaron a surgir a partir de una evolución espontánea por la cual algún banco comercial fue adquiriendo gradualmente las funciones que en un contexto moderno corresponden en exclusiva a los institutos centrales.

El fundamento constitucional del Banco de México se encuentra en los párrafos 6º y 7º del artículo 28; pero es a través de la legislación reglamentaria de estos párrafos, Ley del Banco de México,¹⁹ cuando logró la autonomía por medio del mandato constitucional. Así, de acuerdo con el primer artículo de la referida legislación el “banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México”;²⁰ asimismo, la finalidad de éste consiste en “proveer a la economía del país de moneda nacional...[y para] la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos” (artículo 2º).

Las funciones encomendadas al Banco Central son:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- Operar con los organismos de cooperación financiera internacional, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

¹⁹Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993.

²⁰Cabe anotar que de acuerdo con el artículo quinto transitorio de la mencionada legislación, *el Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta Ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.*

- El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Este organismo es responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, relativas a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.²¹
 - Haciendo un poco de historia acerca de este Instituto, su funcionamiento dio inicio el 11 de octubre de 1990 como resultado de las reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989, así como la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en agosto de 1990. Además, la evolución que ha sufrido este Instituto Electoral es la siguiente:
 - Mediante la reforma de 1993 se facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para declarar la validez y expedir las constancias en la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
 - A través de la reforma de 1994 se incrementó la importancia e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos, asimismo se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección en los ámbitos estatal y distrital.
 - Finalmente, por medio de la reforma de 1996 se reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligarlo, por completo, del Poder Ejecutivo en cuanto a su integración, además de reservar el voto dentro de los órganos de dirección, única y exclusivamente a los consejeros ciudadanos.
 - La Comisión Nacional de Derechos Humanos nace mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.
- Posteriormente a través de una adición al artículo 102 de la Constitución Federal,²² la Comisión se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, al mismo tiempo se le modifico

²¹ Artículo 41 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 1999.

la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya función primordial consiste en proteger y defender los derechos humanos de todos los habitantes del país.

Así, con fundamento en el apartado B del artículo 102 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo su principal objetivo la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es competencia de esta Comisión todo lo relacionado con la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, cuestiones que se traducen, principalmente en la recepción e investigación de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos, y en consecuencia, la emisión de recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias ante las autoridades respectivas. Cabe recordar que existen cuestiones en las cuales la Comisión no puede intervenir, estas son: actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral y conflictos entre particulares.²³

Finalmente, encontramos al organismo encargado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, denominado por el legislador federal como Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Cabe recordar que en 1977 fue constituida la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, transformada en 1980 en Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, ambos eran organismos de la administración pública.

Para enero de 1983 se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y en diciembre del mismo año, como resultado de las reformas a la Ley de Información Estadística y Geográfica, el mencionado Instituto adquiere la naturaleza de órgano desconcentrado de la Secretaría (en ese momento de Programación y Presupuesto, y posteriormente de Hacienda y Crédito Público).

El actual Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene su fundamento en el artículo 26 apartado B de la Constitución Federal;²⁴ es un organismo con

²³Véanse artículos 3º, 4º, 6º y 7º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁴La reforma al artículo 26 constitucional, para otorgar a este organismo el carácter de autónomo, implicó su segmentación en dos apartados, en el "A" se establece lo relativo al sistema de la planeación democrática del desarrollo nacional, mientras que en el "B" se

autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia; asimismo, es responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

El Instituto es presidido por una Junta de Gobierno, la cual se integra por cinco miembros, uno de los cuales funge como su Presidente y del propio organismo; la designación de los integrantes está a cargo del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Instituto tiene facultades exclusivas para:

- I. Realizar los censos nacionales;
- II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y
- III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:
 - a. Índice Nacional de Precios al Consumidor, e
 - b. Índice Nacional de Precios Productor.

Por lo que hace a los Tribunales Agrarios, de acuerdo con la fracción XIX del artículo 27 constitucional,

...el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

...para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Este texto sirve de fundamento para quienes señalan la autonomía de los tribunales constitucionales; además, en cuanto a esta autonomía la autoridad jurisdiccional federal se ha pronunciado de la siguiente manera:

...por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

dispone el establecimiento de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. También se reformó la fracción XXIX-D del Artículo 73 constitucional, con el objetivo de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril e 2006.

adicionó los párrafos segundo y tercero, que busca proteger los derechos de los hombres del campo y, de esta manera, proporcionales seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto, se otorgó carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a cargo de tribunales especializados, distintos de los Poderes Judicial de la Federación, para dirimir los conflictos respectivos.²⁵

No obstante, siendo estrictos y apegándose a las características que identifican a los órganos constitucionales autónomos, destacando la relativa a la configuración constitucional, misma que ha sido descrita *supra*, en el texto constitucional no encontramos una mención expresa de autonomía presupuestal, de personalidad jurídica y patrimonios propios,²⁶ cuestión que si acontece respecto de los otros cuatro órganos constitucionales a que nos hemos referido.

Asimismo, hay que tener presente que los tribunales agrarios no son los únicos órganos que imparten justicia y no forman parte del Poder Judicial Federal, pues tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje son otros tribunales que no están en la estructura del Poder Judicial Federal.

Vemos ahora el caso de las universidades. Si bien los tratadistas coinciden en que la autonomía universitaria es una forma *sui generis* de la descentralización administrativa, hay debate sobre si las universidades autónomas pueden ser consideradas como órganos constitucionales autónomos. Al respecto, resulta bizantino discutir la cuestión, pues el asunto ya ha sido dilucidada por la Suprema Corte de Justicia:

²⁵Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XI, tesis aislada: XXV, mayo de 2000, p. 985.

²⁶Aunque a decir de Ileana Moreno Ramírez “la autonomía técnica, así como la autonomía de gestión y la personalidad jurídica propia..., se infieren de las atribuciones del órgano”. *Op. cit.*, pp. 59-60.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general...²⁷

En el caso particular de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Corte estableció lo siguiente:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia

²⁷Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XV, tesis 2a./J. 12/2002, marzo de 2002, p. 320.

legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.²⁸

Entonces, de acuerdo con el criterio jurisdiccional se puede señalar que la autonomía de las universidades sólo implica la libertad que poseen para establecer sus programas de estudio, así como la libertad de cátedra y de autogobierno. Por ello, no consideramos que pueda clasificarse a las universidades públicas autónomas como órganos constitucionales autónomos, aunque de forma errónea el legislador en el artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al cual ya nos hemos referido, considere en el listado de los órganos constitucionales autónomos a las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía.

V. EL CASO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El tema de los órganos constitucionales autónomos reviste especial atención en el caso de los Estados de la República, sobre todo a raíz de una Controversia Constitucional resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁹ En primer lugar es necesario señalar que la Constitución Federal no ordena la creación de dichos órganos en el ámbito local,³⁰ no obstante a decir de Ileana Moreno,

...es posible que exista este tipo de órganos dentro de las entidades federativas –como de hecho sucede con alguno de ellos–...

El esquema constitucional da cabida a los órganos autónomos en el orden local. De forma genérica, la Constitución al referirse a la forma de gobierno de las entidades federativas, recoge el principio de división de poderes ya establecido para el gobierno federal. En otras palabras, no se prohíbe la creación de entes autónomos.³¹

El municipio de Guadalajara del Estado de Jalisco promovió una

²⁸Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, tomo XVII, tesis 1a. XI/2003, mayo de 2003, p. 239.

²⁹En este punto seguimos lo establecido por Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 22, 2006, pp. 149 y ss.

³⁰Con la salvedad de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, entiéndase, Institutos Electorales Estatales. Véase inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

³¹*Op. cit.*, p. 25.

controversia constitucional en contra de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, demandando la invalidez de diversos decretos relacionados con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco como órgano constitucional autónomo del Estado.

Entre los argumentos que expuso el municipio destaca que el mencionado órgano trasgredía el principio de división de poderes, ya que al darle la naturaleza de órgano constitucional autónomo y otorgarle atribuciones para emitir resoluciones vinculantes sobre todas las autoridades del Estado, se le coloca por encima de los poderes estatales y autoridades municipales, en detrimento de sus facultades.

Además, al constituir ese Instituto, el órgano reformador de la Constitución Local se excedió en sus atribuciones, pues no está facultado para instituir más órganos autónomos que los estrictamente autorizados por la Constitución Federal, entre los cuales no se encuentra el Instituto de Transparencia e Información Pública.

Finalmente, el municipio actor estableció que la creación de dicho órgano era violatorio del artículo 115 constitucional porque el instituto señalado se constituía como una autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los municipios y, además, limitaba las facultades municipales para emitir bandos y reglamentos municipales en materia de transparencia.

De lo anterior se desprendieron tres cuestiones que el Pleno debió debatir:

- a) Determinar si los Estados se encontraban o no facultados para crear órganos constitucionales autónomos diversos a los expresamente señalados en la Constitución Federal, con facultades de decisión sobre los otros tres poderes.
- b) En que medida el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco constituía una autoridad intermedia de las prohibidas por la fracción I del artículo 115 de los Constitución Federal.
- c) En que medida, si era el caso, el referido instituto limitaba o restringía las facultades constitucionales otorgadas a los municipios para emitir reglamentos municipales en materia de transparencia.

El asunto fue turnado al ministro Juan N. Silva Meza, quien en el proyecto de resolución estableció las siguientes consideraciones:

- Con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública, en la Constitución Local del Estado de Jalisco, no se trasgredía la Constitución

Federal, pues del análisis de los artículos 28, 40, 41, 116, 117, 118 y 133 constitucionales, no se advertía que alguno de ellos prohibiese, limitase o restringiese las facultades de los Estados para crear órganos constitucionales autónomos.

- No era verdad que el referido instituto se colocase por encima de los poderes estatales, ni que disminuyera las facultades de éstos, porque a este tipo de órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, se les encargan funciones públicas específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilización y control, de tal forma que la circunstancia de que guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales, tanto del propio Estado como de la sociedad en general, constituyéndose como una especie de *poderes neutrales* del orden jurídico mexicano.
- La creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco tampoco lesionaba, suplantaba o mediatizaba las facultades del municipio actor porque dicho órgano autónomo se había creado para promover la cultura de la transparencia y el derecho a la información y, en última instancia, para vigilar el cumplimiento de la ley.
- El Instituto de Transparencia no se constituía en una autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del Estado toda vez que, por un lado, aún cuando no forma parte de la estructura orgánica de los poderes tradicionales de la entidad, sí es parte del Estado de Jalisco y tiene un rango similar a tales poderes, esto es, se trata de un órgano de carácter estatal, por lo que no puede considerarse una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115 constitucional; y por el otro, porque no impide en forma alguna la comunicación directa que debe existir entre los ayuntamientos y el gobierno local, pues su función es únicamente la de salvaguardar y garantizar el derecho a la información pública gubernamental en el Estado.
- Con la creación del Instituto tampoco se violentaba la facultad de los municipios de emitir reglamentos en materia de acceso a la información porque, a más de que las facultades que se le atribuyen al Instituto de Transparencia no se encuentran conferidas a los ayuntamientos, las obligaciones que la Constitución Federal y la propia ley local de transparencia impone al municipio en materia de acceso a la información pública gubernamental, las puede cumplir mediante la emisión del o los reglamentos municipales que considere convenientes, en los términos

en que los marca la propia ley local de la materia.

- En último lugar, la circunstancia de que las resoluciones del instituto fuesen definitivas, inatacables y vinculantes de acuerdo con el régimen constitucional local, tampoco era violatorio de la constitución Federal, pues ello no impide que él o los sujetos que se consideren afectados por esas resoluciones, puedan acudir ante los tribunales a promover en su contra los medios de control constitucional que consideren idóneos.

Una vez discutido el proyecto presentado por el ministro Silva Meza, el Pleno del Tribunal adoptó el proyecto por mayoría de cinco votos a favor y tres votos en contra, resolviendo que el referido Instituto sí había sido creado conforme con nuestra Carta Magna y, por ende, era constitucional. Sin embargo, resulta interesante revisar algunos de los argumentos esgrimidos por quienes votaron en contra de la constitucionalidad del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Primeramente se arguyó que el artículo 28 constitucional no podía ser utilizado como fundamento constitucional para autorizar la creación de un organismo autónomo local en materia de acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, no existe ninguna norma contenida en la Constitución Federal que permita a los Estados crear un organismo constitucional autónomo con facultades en materia de acceso a la información pública gubernamental que, además, vinculara a los tres poderes mediante sus resoluciones, trasgrediendo con ello lo establecido en los artículos 41 y 116 constitucionales.

Además, la creación del Instituto generaba una segregación de potestades de cada uno de los tres poderes, para con ellas, construir algo nuevo, un *poder neutral* como lo denominaba el proyecto, algo diferente a los tres poderes tradicionales que, aunque resultase muy pequeño como poder, gozaría de las mismas características de autoridad y autonomía. Así pues, todos los llamados poderes neutros de la Federación encuentran su fundamento en la Constitución Federal, igual aquellos poderes neutros que a los Estados les es imperativo crear o que les está permitido.

Como punto final se precisó la limitante establecida en el artículo 116, la cual se traduce en el principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, por ello se dijo que el Constituyente Permanente del Estado de Jalisco actuaba fuera de su competencia al crear el Instituto de Transparencia e Información Pública como un órgano constitucional autónomo de la entidad.

Para finalizar, consideramos fundamental resaltar el caso del Estado de

Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual recoge en el texto de su Constitución Política un título dedicado a los organismos autónomos del Estado. Así, el artículo 67 del referido cuerpo legal a la letra señala:

Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

a)...d)...

II. El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizará la Comisión Estatal de Derechos Humanos, conforme a las siguientes bases:

a)...c)...

III. La fiscalización en el Estado se realizará por el Órgano de Fiscalización Superior, de conformidad con las atribuciones siguientes y en los términos que disponga la ley:

a)...d)...

IV.- El derecho a la información y protección de datos personales los garantizará el Instituto Veracruzano de Acceso a la información conforme a las siguientes bases:

a)...g)...

VI. REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Los órganos constitucionales autónomos en nuestro país tienen dos reglamentaciones, en general, por un lado cuentan con un marco regulatorio constitucional, y por el otro, una legislación secundaria, esto es, leyes propias encargadas de desarrollar los lineamientos establecidos en el texto constitucional; sin olvidar la reglamentación interna de cada uno. La Constitución Política, por obvias razones, sólo establece parámetros generales acerca de su funcionamiento, integración y desarrollo, siendo las leyes reglamentarias las encargadas de detallar cada uno de los aspectos señalados por el texto constitucional.

En relación con los órganos constitucionales autónomos establecidos en México, acerca de los cuales existe unanimidad entre los doctrinarios: Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tienen su fundamento constitucional en los artículos 28 p. 6º y 7º, 26 apartado B, 41 f. V y 102 apartado B, respectivamente. En tanto que las legislaciones reglamentarias que se ocupan de cada uno de dichos órganos son: Ley del Banco de México,³² Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,³³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,³⁴ y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³⁵

Ahora bien, existen propuestas legislativas que plantean reformas al marco constitucional y legal de los órganos constitucionales autónomos de nuestro país; éstas son variadas, pues van desde la incursión en el texto constitucional de la expresión órganos constitucionales autónomos hasta la creación de una ley específica encargada de establecer lineamientos generales aplicables a todos los órganos constitucionales autónomos. Demos una revisión a estas iniciativas, desde un punto de vista cronológico.

En abril de 2003 el senador Jesús Galván Muñoz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional,³⁶ presentó una iniciativa de reforma a los párrafos primero y segundo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para “incluir la participación de los organismos constitucionales autónomos, para dar coherencia a la existencia de los mismos dentro del sistema constitucional; como complemento a dicha reforma, se propone...incluir a los órganos constitucionales autónomos en la prohibición ahí consagrada, así como eliminar el error sintáctico y lógico que implica una doble excepción”. El texto del artículo 49 quedaría de la siguiente forma:

El Supremo Poder de la Federación se integrará por los Poderes Legislativo,

³²Por medio de esta legislación se abrogó la *Ley Orgánica del Banco de México* del 21 de diciembre de 1984.

³³Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008. El artículo décimo séptimo aboga la Ley de Información Estadística y Geográfica.

³⁴Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008; a través del artículo 3º transitorio de este Código se aboga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, así como sus reformas y adiciones.

³⁵La denominación de la Ley fue modificada por medio de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2001, ya que el título original era *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Véase Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

³⁶Gaceta del Senado, No. 103, Año 2003, miércoles 30 de abril, 3º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

Ejecutivo y Judicial, así como por los órganos autónomos que esta Constitución instituye. Será obligación de cada uno de ellos colaborar coordinadamente en sus respectivas funciones con los demás, según lo establecido por esta Constitución.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes u organismos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo.

El diputado José Antonio Pablo de la Vega Asmitia presentó una iniciativa para modificar los artículos 28, en su párrafo sexto; el 41, en su fracción III; el 49, en su primer párrafo; el 93, en sus párrafos segundo y tercero; el 102, en su apartado B, cuarto párrafo; y se adiciona, con una fracción VIII, el artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³⁷ en general sólo se le da el carácter expreso al Banco de México, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos de órganos constitucionales autónomos. Cabe resaltar el texto del artículo 49, cuya redacción propuesta es la siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las funciones que esta Constitución no conceda expresamente en favor suyo, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por esta Constitución, en los términos de la ley respectiva.

...

La propuesta presentada por el diputado Pascual Sigala Páez,³⁸ va en sentido diferente, pues su iniciativa sólo pretende constituir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, misma que tendrá el carácter de organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, de autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto primordial será la prevención, conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales a través del cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia ambiental, así como conocer, investigar y sancionar las conductas infractoras que las leyes establezcan.

Así, el órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se transformará en el organismo público autónomo creado por el decreto, conservando los recursos financieros, materiales, así como los trabajadores adscritos a la misma.

El senador Adolfo Toledo Infanzón, presentó, en la actual legislatura, una iniciativa que pretende reformar diversos artículos de la Constitución

³⁷Gaceta Parlamentaria, número 1532-I, miércoles 29 de septiembre de 2004.

³⁸Gaceta Parlamentaria, número 1732, jueves 14 de abril de 2005.

Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁹ con el objetivo de incluir el término autónomo al Banco de México, Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un órgano descentralizado con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como corolario de este conjunto de iniciativas, se encuentra la propuesta de expedir una Ley General de los Órganos Constitucionales Autónomos, además de modificar diversas disposiciones de la Constitución Federal, en particular los artículos 49 y 73, misma que ha sido presentada por el diputado Jorge Mario Lescieur Talavera.⁴⁰ A través de esta propuesta se pretende, a decir de su propio autor,

- Sumar los criterios mas modernos de la teoría constitucional, de la teoría administrativa y de la ciencia política, para contribuir a la integración de una verdadera legislación sobre los órganos constitucionales autónomos, que deslinde con claridad los ámbitos de acción de dichos entes, y se proyecte como fundamento científico en nuevas propuestas legislativas y operativas de tales órganos.
- Otorgarles a los órganos constitucionales autónomos un nuevo reconocimiento constitucional expreso que, por un lado y tratándose de los ya reconocidos como autonómicos, les de presencia institucional en el horizonte de la orgánica pública (sic) del país y que, por otro lado, tratándose de los tribunales no judiciales y de las universidades, los independice por completo de la influencia del Poder Ejecutivo y les otorgue la nueva naturaleza jurídica que ya han iniciado a explorar en el desarrollo de los asuntos de su competencia o atribución.
- En cuanto a las reformas a la Constitución, éstas buscan reconocer que al lado del supremo poder de la federación, delegado para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos de poder primario, puedan coexistir los de carácter secundario cobijados por el dinámico concepto de la autonomía. Asimismo, se otorga al Congreso la facultad para dictar las bases generales a través de una ley que fije las reglas comunes de índole organizativa al tiempo que fortalezca su nueva dependencia, ahora ya no del Ejecutivo, sino del Estado y la Nación.

³⁹Gaceta del Senado, No. 83, Año 2007, jueves 22 de marzo, 1º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

⁴⁰Gaceta Parlamentaria, número 2396-I, martes 4 de diciembre de 2007.

CONCLUSIÓN

Sin duda en México la creación de organismos constitucionales autónomos es relativamente reciente, por ello la elaboración legislativa y doctrinal de éstos se encuentra en marcha, de ahí la importancia de los estudios y análisis del origen y desarrollo de los mismos.

En cuanto a la concepción de estos órganos, encontramos un amplio repertorio de definiciones, pero la mayoría de tales nociones coinciden en señalar que dichos órganos constitucionales, se encargan de generar contrapesos sociales a las funciones tradicionales del Estado, esto es, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Debido a la caracterización que de los órganos autónomos se ha realizado en el continente europeo, y de la doctrina elaborada en nuestro país se puede diferenciar a éstos de otros entes públicos con un grado diverso de autonomía; en primer lugar es necesario tener en cuenta que la descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. La diferencia esencial consiste en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Así, la autonomía constitucional otorgada a ciertos órganos públicos surge como potestad del Estado para conceder ciertas y determinadas funciones de autogobierno o autogestión, a favor de determinados entes del horizonte político o administrativo, concediéndoles un campo de acción más eficiente y menos dependiente de jerarquía central de la autoridad.

Por ello instituciones como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fungen, a partir de su autonomía, como instancias que pretenden equilibrar, contener y corregir la indeseable concentración de autoridad del Ejecutivo Federal. En cuanto a los tribunales agrarios y universidades autónomas, su función se centra en vigilar, contener y corregir, en el caso de los primeros, los conflictos de naturaleza agraria, y de las segundas, las políticas públicas en materia de educación superior.

Los órganos constitucionales autónomos en México tienen una regulación constitucional y legal, esto es, cada uno de estos órganos cuenta con una legislación *ad hoc*, misma que toma en consideración sus particularidades así como su naturaleza, por ello consideramos que ampliar su reglamentación resulta innecesaria, en primer lugar se deben evaluar los resultados y el

trabajo que desarrollan cada uno de tales órganos.

Asimismo, hay voces que se pronuncian por mejorar el trabajo de los órganos autónomos, además de aquellos que no lo son, ejemplo de ello es el Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de ya no crear grandes y costosas burocracias, mismas que dan pocos resultados, y al mismo tiempo generan una visión negativa por parte de los gobernados.

Los órganos constitucionales en México no han dado los resultados esperados, prueba de ello es la reciente renovación del Instituto Federal Electoral, órgano público que perdió legitimidad, de ahí el cambio de los consejeros ciudadanos. De igual forma, la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido cuestionada, sobre todo en los últimos años debido a desafortunadas resoluciones en casos sumamente delicados. En cuanto al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, todavía no puede realizarse una evaluación acerca de su funcionamiento como órgano constitucional autónomo.

No obstante, la participación del Banco de México es, francamente, la más importante, pues es el eje central de la política monetaria y financiera del país, a través de las cuales se avanza o detiene en el desarrollo económico nacional. Es así que consideramos, antes de pensar y postular la creación de más órganos autónomos,⁴¹ mejorar el funcionamiento de los ya existentes.

⁴¹ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, pp. 255 y 275.

FUENTES DE CONSULTA

CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 88, Enero-Abril de 1997.

-----, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica Núm. 180.

DOMÍNGUEZ ALCAUD Y MONJE, Jesualdo y José Natividad GONZÁLEZ PARÁS, *Desconcentración, descentralización y división territorial*, México, INAP, 1982, serie Praxis. Cuadernos INAP Núm. 32.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Personas jurídicas de derecho público en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, Mayo-Agosto de 1997.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 42ª ed., México, Porrúa, 2002.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, Año 1, Núm. 1, 1981.

-----, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales", *Reforma Judicial. Revista mexicana de justicia*, México, Núm. 1, enero-junio de 2003.

HUERTA OCHOA, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXI, Núm. 93, Septiembre-Diciembre de 1998.

-----, "Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXI, Núm. 92 Mayo-Agosto de 1998.

MORALES ARROYO, José Ma., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Núm. 22, 2006.

PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. GARZA SALINAS (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 120.

ROMANO, Santi, *Scritti Minori*, [raccolti e pubblicati a cura di Guido Zanobini], Milano, Giuffrè Editore, 1950, Vol. I Diritto Costituzionale.

SERNA DE LA GARZA, José María y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica Núm. 95.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso*, 24ª ed., México, Porrúa, 2003.

TRUJILLO RINCÓN, María Antonia, *Los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, serie IV: Monografía núm. 25.

VALADÉS, Diego, “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999.

VALLINA VELARDE, Juan Luis de la, “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

ZAMORA FLORES, José Luis, “El INEGI: Nuevo órgano constitucional autónomo”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, Vol. 2, núm. 3, 2006.

NATURALEZA Y ALCANCES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Mauricio Reynonoso Laureano*

*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Naturaleza y alcances del Sistema de Ahorro para el Retiro

Resumen

En el presente trabajo analizamos en primer lugar al subsistema de pensiones, dentro del contexto general de lo que es –o debe ser– el sistema de Seguridad Social en el Estado Moderno del Bienestar. Este antecedente, aunque aparentemente de naturaleza meramente teórica, sirve de marco para el posterior análisis y crítica del régimen de capitalización individual, implantado en México desde el año 1997. En el mismo sentido, realizamos una síntesis histórica de la evolución de la Seguridad Social en el mundo y la influencia de grandes acontecimientos de la historia universal en la creación de importantes organizaciones internacionales e instrumentos en materia de Seguridad Social que influyeron la evolución del sistema de Seguridad Social mexicano desde finales del siglo XIX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, complementamos el análisis histórico con un breve estudio de los antecedentes históricos y legislativos del sistema de Seguridad Social mexicano, desde los años inmediatos anteriores a la Revolución Mexicana, hasta antes del surgimiento de la Ley del Seguro Social Mexicano de 1973. Finalmente, y debido a su importancia para la comprensión de la evolución legislativa de nuestro sistema de pensiones, desde el sistema de reparto solidario hasta la consolidación del sistema de capitalización individual, analizamos por separado cada uno de los antecedentes legislativos de nuestro actual sistema de ahorro para el retiro, desde la creación de la Ley del Seguro Social Mexicano de 1943, hasta la creación de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y la unificación del sistema de ahorro para el retiro en México.

I. La Seguridad Social y el subsistema de pensiones

Definición.

La Seguridad Social es un sistema de seguros a cargo del Estado que otorga prestaciones en dinero y en especie a los sujetos asegurados, cuando se colocan en la situación abstracta prevista por la Ley, que puede ser muerte, vejez, retiro, cesantía por edad avanzada, enfermedades, accidentes, maternidad, desempleo, entre otros. La Seguridad Social debe velar porque las personas que están limitadas o imposibilitadas, sea temporal o permanentemente, de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles a tal efecto recursos financieros o

determinados servicios.

El Departamento de Seguridad Social de la OIT, con sede en Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación, también de la OIT, con sede en Turín; y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra, publicaron en 1991 un interesante documento titulado "Administración de la Seguridad Social". De este documento se transcribe una definición muy integral de lo que debe entenderse por Seguridad Social:

Una definición de Seguridad Social ampliamente aceptada es la siguiente: Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

La Seguridad Social es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos, a una protección básica para satisfacer estados de necesidad. Es así como la concepción universal respecto del tema ha llevado a cada nación a organizarse con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo. En este contexto, siempre se concibió al Estado como el principal, si no el único promotor de esta rama de la política socioeconómica, puesto que los programas de Seguridad Social están incorporados en la planificación general de este. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más desprotegidas y, por lo tanto, deben ser las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

El subsistema de pensiones.

El sistema de Seguridad Social integral, como conjunto orgánico, interrelacionado e interdependiente de regímenes de protección social, está organizado en subsistemas. El sistema de ahorro para el retiro es, en realidad,

un subsistema del sistema de Seguridad Social.¹ Entre los diferentes países existen básicamente dos tipos o regímenes de pensiones de retiro: el régimen de solidaridad intergeneracional (también llamado sistema de reparto) y el régimen de capitalización individual.

En la década de 1980, coincidiendo con la implantación del modelo económico neoliberal, se inició lo que se ha dado en llamar una ola de privatización de la Seguridad Social, mediante la implantación de regímenes de capitalización individual, siendo su modelo latinoamericano prototípico el implantado en Chile en 1981, durante la dictadura de Augusto Pinochet.

El modelo chileno se ha extendido en varios países de América Latina y el Caribe, como se muestra a continuación:

País	implementación	Tipo de régimen
Colombia	1993	Mixto
Perú	1993	Mixto
Argentina	1994	Mixto
Uruguay	1995	Mixto
El Salvador	1995	Unico
México	1997	Unico
Bolivia	1997	Unico
Costa Rica	2000	Mixto
Nicaragua	2000	Unico
República Dominicana	2003	Unico
Ecuador	En proceso	Mixto

Sin embargo, el modelo chileno de capitalización individual ha sido ampliamente criticado, pues la realidad ha demostrado que solo beneficia a quienes durante su vida productiva son capaces de mantenerse dentro del sector formal de la economía, y capitalizar altos ingresos de manera constante. Otro aspecto negativo de este régimen es que legitima al Estado para desentenderse de su obligación fundamental de proporcionar Seguridad Social y, además, rompe con tres de los principios que tradicionalmente se han considerado fundamentales del sistema de Seguridad Social en cualquier Estado del Bienestar: solidaridad, universalidad y carácter público del sistema. La propia Presidenta Michelle Bachelet ha expresado críticas al sistema de pensiones chileno, al señalar que:

...deja fuera a una gran cantidad de trabajadores independientes, muestra poca competencia, hay altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno que tiene alta rotación, alta

¹Otros subsistemas son, por ejemplo, el de salud y el de vivienda. El número y extensión de los subsistemas dependerán del grado de desarrollo del sistema de seguridad social del país de que se trate.

*informalidad, y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias*²

En el mismo sentido, el XI Congreso de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), reunido del 8 al 14 de noviembre de 1998 en la Ciudad de México, acordó:

Rechazar el modelo de Seguridad Social privatizador que sólo busca fortalecer los mercados de capitales a través de inversiones forzadas de los trabajadores, elimina o reduce sensiblemente la responsabilidad o rol regulador del Estado, los trabajadores no participan en la administración de sus propios recursos y los derechos adquiridos pierden su vigencia y validez legal...

Por su parte, el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela³, reconoce a "La Seguridad Social como servicio público de carácter no lucrativo". Esta disposición motivó una decisión del Banco Interamericano de Desarrollo, que transmitió al gobierno venezolano, en el sentido de que no podía aportar su cooperación financiera y técnica si no privatizaba la Seguridad Social. Esto demuestra que la implantación de regímenes de capitalización individual forma parte de un plan para imponer el modelo de desarrollo neoliberal.

Resulta interesante señalar que, a casi 28 años de la implantación del modelo de capitalización individual en la República de Chile, solo unos cuantos países europeos lo han hecho propio: Polonia, Hungría, Letonia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Macedonia y Rusia. Lo interesante de esto es observar que se trata precisamente de algunos de los países menos desarrollados de Europa. Ahora bien, si el régimen de capitalización individual es tan bueno ¿porqué entonces no ha sido adoptado por naciones desarrolladas?

No se puede afirmar en definitiva que el modelo chileno de cuentas individuales de capitalización individual sea un fracaso; sin embargo es claro que, a casi 28 años del surgimiento del modelo chileno de capitalización individual, han quedado probados sus defectos y debilidades.

II. Síntesis histórica de la Seguridad Social

El prócer de la Independencia y la integración latinoamericana, Simón

²La Nación, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2006. Fuente citada por Ortiz Balderas en su *Crítica propositiva al Sistema de Ahorro para el Retiro en México*.

³Publicada el 30 de diciembre de 1999 en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* (dieciocho años después de la implantación del régimen de capitalización individual en Chile).

Bolívar, en el discurso de Angostura (15 de febrero de 1819) dijo que "el sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".

Las Ideas de Simón Bolívar fueron expresadas 62 años antes que la Seguridad Social, como tal, hiciera su aparición en el mundo. No le había llegado su tiempo a las ideas del Libertador, pero fructificaron y fueron denominadas según él lo había adelantado.

La Seguridad Social nació en Alemania, como producto del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores y la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época. Primeramente, los trabajadores se organizaron en asociaciones de autoayuda solidaria, destacando las "mutuales de socorro mutuo", las cooperativas de consumo y los sindicatos. Eran los tiempos en que Alemania era gobernada por el Káiser Guillermo II. Como primer gran documento de compromiso social del Estado, se caracteriza el Mensaje Imperial, de 17 de Noviembre de 1821, anunciando protección al trabajador, en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

Impulsadas por el canciller alemán Otto Von Bismarck, fueron emitidas tres leyes sociales, que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal:

- Ley del Seguro contra Enfermedad de 1883;
- Ley del Seguro contra Accidentes de Trabajo de 1884; y
- Ley del Seguro contra la Invalidez y la Vejez de 1889.

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron tan eficaces que muy pronto fue extendido a otros países de Europa y, poco más tarde, a otras partes del mundo.

En 1889, en París se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales. Sus postulados fueron temas relevantes en congresos especiales celebrados en Berna en 1891, en Bruselas en 1897, en París en 1900, en Dusseldorf en 1902, en Viena en 1905 y en Roma en 1908. En el Congreso de Roma se propuso además la creación de conferencias destinadas a conseguir la concertación de convenios internacionales, las primeras de las cuales tuvieron lugar en La Haya en 1910, en Dresden en 1911 y en Zurich en 1912.

En 1919, mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos de los países firmantes pusieron fin a la Primera Guerra Mundial. Como producto de este histórico tratado nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Preámbulo de la Constitución de la OIT es muy rico en contenidos

de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social. El nacimiento de la OIT, a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo. La OIT es una gran autoridad internacional en materia de Seguridad Social. Desde su fundación ha destinado más de 20 Convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia. Cuenta con estudios, publicaciones y expertos que prestan asistencia técnica.

En 1927 se constituyó en Bélgica, con los auspicios de la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

En 1935 se implantó en los Estados Unidos el primer sistema de Seguridad Social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso. A través de esta ley, la Social Security Act, es que el sistema adquirió definitivamente su actual denominación. Esta ley se aplicó realmente a partir de 1938.

En 1938, se implanta en Nueva Zelanda un sistema de Seguridad Social.

En 1941, la Carta del Atlántico estableció entre sus objetivos "el progreso económico y la Seguridad Social".

En 1942, en la Declaración de Santiago de Chile se estableció lo siguiente:

...cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva.⁴ Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

Parece irónico pero fue Chile el primer país de Latinoamérica en pronunciarse a favor de la Seguridad Social como función del Estado basada en un régimen solidario de reparto.

En 1942, el inglés William Beveridge, desarrolla un plan integral de Seguridad Social que tiene fuerte repercusión en los demás países. Este importante antecedente determinó que al finalizar la Segunda Guerra Mundial se generalizara la implantación de sistemas de Seguridad Social en todos los países. Conocido como el "Plan Beveridge", contiene una concepción mucho más amplia de la Seguridad Social. Tiende a contemplar las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y trata de remediarlas cualquiera que fuera su origen.

En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia, presentó la declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus

⁴El énfasis es nuestro.

miembros. En su Título III estableció:

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:
- *extender medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.*

La Seguridad Social adquirió tal relevancia que en 1948 apareció como parte integrante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 22 establece:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".⁵

En 1951 apareció la Carta Social Europea donde se consagra la Seguridad Social como política fundamental.

En 1951 se constituyó la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social que trabajó sobre un proyecto de Código Iberoamericano sobre Seguridad Social.

En 1952, la OIT en su Conferencia anual el 28 de junio de 1952, acuerda el Convenio 102 (Convenio Sobre la Seguridad Social, norma mínima).⁶

En 19 de marzo de 1963, se constituyó el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social como órgano de Docencia y Capacitación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

III. Antecedentes del Sistema de Ahorro para el Retiro en México.

No cabe duda de que el sistema de pensiones es un pilar fundamental de la Seguridad Social en México, no sólo porque forma parte del intrincado sistema financiero mexicano, sino porque constituye el mecanismo del cual

⁵El documento se puede consultar en el sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

⁶El documento se puede consultar en el sitio oficial de la Organización Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

dependerán, tarde o temprano, la mayoría de los mexicanos que formen parte de la población económicamente activa. Sin embargo, nuestro actual sistema de pensiones es apenas el producto reciente de una larga evolución del sistema de Seguridad Social, que comenzó a principios del siglo XX.

Desde la conquista, hasta la culminación de la Revolución Mexicana, los grandes cacicazgos fueron característicos en México. Ni la Independencia, ni la Reforma pudieron abarcar el área de la Seguridad Social de los trabajadores y de sus familias, ya que tenían jornadas laborales excesivas y sin protección contra eventualidades de ningún tipo.

Antes de la Revolución de 1910, los únicos antecedentes verdaderos de nuestra legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran a principios del siglo XX, en los últimos años de la época porfiriana: en diez disposiciones de carácter estatal:

1. Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México o Ley Villada h del 30 de Abril de 1904.
2. Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León, o Ley Bernardo Reyes h del 9 de Noviembre de 1906.
3. Decreto de Venustiano Carranza del 12 de Diciembre de 1912.
4. Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Chihuahua, promulgada por el General y Gobernador del Estado Salvador R. Mercado, el 29 de Julio de 1913.
5. Decreto número 7 del Coronel Manuel Pérez Romeo, Gobernador y comandante militar del Estado de Veracruz, del 4 de Octubre de 1914, por el que se establece el descanso dominical para los dependientes del comercio y la industria.
6. Decreto del General y Gobernador el Estado de Jalisco Manuel M. Diéguez, de fecha 2 de Septiembre de 1914, en el que se establece el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones y la jornada de trabajo en las tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa.
7. Ley del Trabajo del Estado de Jalisco, de fecha 7 de Octubre de 1914, promulgada por el Gobernador Manuel Aguirre Berlanga,
8. Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, promulgada por el General y Gobernador del Estado Cándido Aguilar, el 19 de Octubre de 1914.
9. Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, promulgada por el General y Gobernador del Estado Salvador Alvarado, el 11 de Diciembre de 1915, que establecía el mutualismo, en apoyo a los trabajadores.
10. Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo, del 25 de Diciembre de 1915.

La Revolución Mexicana de 1910 fue un clamor popular que exigía la reivindicación de las clases desprotegidas, principalmente campesinos y obreros; que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, que en su época se consideró vanguardista en materia de trabajo y previsión social, pero que en la realidad muchas de sus disposiciones fueron letra muerta durante varias décadas.

Mucho ha cambiado sin embargo nuestro sistema de ahorro para el retiro desde la promulgación de la Constitución de 1917, en la cual se consagraron los postulados mínimos de protección a los trabajadores en los artículos 27 y 123. Fue el 23 de Enero de 1917, en la 57ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, cuando se leyó el dictamen, entre otras cosas, de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional. Y fue precisamente en el original artículo 123 donde por primera vez en la historia de México se hizo una –muy escueta– referencia a los problemas de cesantía y vejez al señalarse lo siguiente:

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

Desafortunadamente, lo que en el texto constitucional se presentaba como una disposición vanguardista, en la práctica era letra muerta. Pero no podemos dejar de reconocer que dicha disposición fue importante, por ser el primer antecedente de nuestro actual sistema de pensiones.

A partir de entonces podemos señalar un proceso de constante trabajo legislativo. Las leyes en materia de Trabajo que surgieron después de la promulgación de la Constitución de 1917, hasta antes de la primera Ley del Seguro Social fueron las siguientes:

- 1.El Código de Trabajo de Yucatán de 1918;
- 2.El proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y territorios federales;
- 3.El Código de Trabajo de Puebla, promulgado el 14 de Noviembre de 1921;
- 4.El Código de Trabajo de Campeche, del 30 de Noviembre de 1924;
- 5.Las Leyes de Trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925;
- 6.Proyecto de la Primera Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución;

7. Primer proyecto de Ley del Seguro Social de 1925;
8. Iniciativa de Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales;
9. Ley del Trabajo de Aguascalientes de 1928; y
10. Proyecto del Código Federal del Trabajo.

Posteriormente, el 9 de diciembre de 1921 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social Obrero, que creó un impuesto con un tope máximo del 10% del salario, que se consideraba como participación de utilidades, con el cual se constituiría una reserva para el Estado, con el objeto de atender los derechos de los trabajadores en los rubros de a) indemnización por accidente; b) jubilación por vejez; y c) seguro de vida; así como también la obligación de invertir dicho fondo de reserva en instituciones de crédito para fomentar un aumento en el capital, que permitiría construir habitaciones con fines de adquisición para los trabajadores. Este mecanismo era visionario, en el sentido de que buscaba invertir el dinero del fondo de reserva en instituciones de crédito, para buscar así un mayor rendimiento para la construcción de vivienda para los trabajadores. Sin embargo, el establecimiento de un sistema de pensiones sustentado en un esquema financiero eficiente no se pudo consolidar sino apenas recientemente.

En 1928 se presentó ante la convención obrero-patronal el primer proyecto de Ley Federal del Trabajo, que reglamentaba el establecimiento del Seguro Social. Y el 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, con lo cual se federalizó la materia laboral, quedando redactada en los siguientes términos:

XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Posteriormente, el Presidente Abelardo L. Rodríguez ordenó la creación de una comisión encargada de redactar un proyecto de Ley del Seguro Social, que sin embargo nunca se promulgó. Algo similar sucedió durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, en la cual fueron elaborados varios proyectos de Ley del Seguro Social, sin embargo ninguno se promulgó.

En 1929 el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional para establecer que se considera de utilidad pública la

expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otros con fines análogos. Sin embargo, habrían de pasar quince años para que la ley se hiciera realidad.

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, en la cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartita, que incorporaba a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas.

Sin embargo, se consideró el proyecto requería estudios posteriores, así que por encargo del mismo Presidente, se elaboro un nuevo proyecto que resumía la experiencia de los anteriores. Su principal autor fue titular de la Secretaría de Gobernación, el Licenciado Ignacio García Téllez.

El proyecto de Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que cubriría o prevendría los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación voluntaria.

El proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938, pero tampoco fue aprobado, pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento más completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

IV. La Ley del Seguro Social Mexicano de 1943.

A partir de 1939 la situación de guerra motivó muchas inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social. Uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico fue que, una vez derrotadas las potencias nazi-fascistas, había que lanzarse a la búsqueda de instituciones, tanto nacionales como internacionales que procuraran, aparte de la paz y tranquilidad mundiales. la seguridad de que todos los hombres de todos los países pudieran vivir libres tanto de temores como de necesidades.

En 1941, en el ámbito de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se creó el Departamento de Seguros Sociales, encargado de elaborar un proyecto de ley que sirvió de base para los trabajos de la comisión técnica redactora de la Ley del Seguro Social,

Por lo anterior, hacia 1942 confluían todas las circunstancias favorables

para que finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social.

El interés del presidente Ávila Camacho por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día que asumió la presidencia de la República, cuando anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, designando como titular a quien fuera Secretario de Gobernación del régimen anterior.

Atendiendo la tónica del momento, la función inicial de la nueva institución fue limar las asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal. Además, en diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo como suprema justificación que se cumpliría así con uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de su familia; contribuir al cumplimiento del deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales.

El Congreso aprobó la Iniciativa y, el 19 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Seguro Social". En ésta se estableció que la finalidad de la Seguridad Social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Como instrumento básico de la Seguridad Social estableció el Seguro Social y, para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social

Dicha ley fue bastante innovadora, en el sentido de que estableció varios principios básicos que no necesariamente se desprendían de la interpretación del artículo 123 constitucional, como por ejemplo en su artículo primero, que señalaba: El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio. Ahora bien, según la exposición de motivos, la justificación del carácter obligatorio del seguro popular era que la antigua y vasta experiencia había demostrado la incapacidad del ahorro individual espontáneo para fomentar fondos de previsión, debido a que el volumen de los salarios nunca permite reunir fondos bastantes para defenderse contra los riesgos naturales y profesional, aunado esto a la deficiente educación previsora.

El Seguro Social se limitó en un principio a los trabajadores asalariados y cooperativistas, lo cual significó que, en un principio, era exclusivo para los trabajadores de empresas privadas o estatales, de administración obrera o mixta, a los miembros de sociedades cooperativas y a los aprendices. Pero posteriormente, el seguro se extendió también a ejidatarios, comuneros,

colonos y pequeños propietarios; trabajadores de industrias familiares, trabajadores independientes y demás trabajadores no asalariados.

Además, la Ley de 1943 estableció, como forma de financiarse, un sistema de cotización bipartito, cuyas cuotas estaban a cargo de patrones y trabajadores. Posteriormente se incluyó al Estado, transformándose entonces en un sistema tripartito.

Los riesgos protegidos por la Ley fueron los siguientes:

- accidentes de trabajo;
- enfermedades profesionales;
- enfermedades no profesionales;
- maternidad;
- invalidez;
- vejez;
- muerte; y
- cesantía en edad avanzada

Asimismo, la ley estableció prestaciones en efectivo y en especie. Las primeras cubrían a los trabajadores incapacitados temporal o permanentemente por el trabajo; las segundas protegían en casos de enfermedades y accidentes.

Por lo que se refiere al pago de pensiones, la Ley de 1943 establecía que tenían derecho a recibir la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, aquellos trabajadores asegurados que hubieran cumplido sesenta y cinco años de edad y que tuvieran acreditadas por lo menos setecientas semanas de cotización al seguro. Y aquellos que habiendo cumplido sesenta años de edad quedaran privados involuntariamente de trabajo remunerado, tenían derecho a recibir una pensión de vejez reducida, siempre y cuando acreditaran el pago de setecientas cotizaciones semanales.

Posteriormente, se sucedieron reformas a la Ley, en los años 1947, 1949, 1953, 1959 y 1965, que tuvieron por finalidad incrementar la población protegida mediante la incorporación de zonas y regiones del país a la cobertura de servicios, disminución de las condiciones para el otorgamiento de prestaciones, y aumento de las prestaciones existentes.

Como podemos observar, la Ley del Seguro Social de 1943 sentó la estructura básica del Seguro Social como lo conocemos hasta la fecha.

V. La Ley del Seguro Social Mexicano de 1973.

A partir de 1970 hubo un giro importante en la manera de entender la realidad nacional. Se percibió la necesidad de hacer extensivos a toda la población los frutos del desarrollo económico logrado por el país. El Seguro Social se entendió como una de las instituciones más eficaces para construir la justicia social entre los mexicanos, y se buscó favorecer su expansión y consolidar su funcionamiento.

Durante 1972 se iniciaron los estudios para realizar múltiples reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social, mismas que se consideraron tan profundas e importante, que terminaron adoptando la forma de una nueva Ley, aprobada por el Congreso de la Unión y publicadas en 1973. La nueva Ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la Seguridad Social a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados, e implantaba el ramo de guarderías en toda la Republica.

El rasgo más trascendente de esta Ley, fue la más clara intención de que el Seguro Social no se quedara en una mera instancia de justicia laboral sino que, en la medida de las posibilidades, tendiera a construir una "Seguridad Social integral". En estos términos se entendió la facultad otorgada al IMSS, de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna.

No cabe duda de que la política del Presidente Luis Echeverría fue expansionista en materia de Seguridad Social. Esto fue motivado por el carácter populista de su administración, y posibilitado por los excedentes petroleros de la época.

La nueva Ley del Seguro Social de 1973 tenía diferencias importantes respecto a la anterior que abrogó. Así por ejemplo, en su artículo 11 estableció que el régimen obligatorio comprendía los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y también guarderías para hijos de asegurados. Se estableció también que para tener derecho a las prestaciones del seguro de vejez, se requería que el asegurado hubiera cumplido sesenta y cinco años de edad y que tuviera reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales (en vez de las setecientas que exigía la Ley de 1943).

Además, la Ley de 1973 estableció el seguro por muerte, que se entregaba a los beneficiarios del asegurado fallecido, cuando la muerte no fuera consecuencia de un accidente de trabajo:

Artículo 149.- Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado

por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo, las siguientes prestaciones:

- Pensión de viudez;
- Pensión de orfandad;
- Pensión de ascendientes;
- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule; y
- Asistencia médica en términos del capítulo IV de este título.

En 1982 y en años posteriores, el Instituto siguió avanzando en el intento de lograr que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo se incorporara al sistema de Seguridad Social.

VI. EL SAR 92-97

El 22 de febrero de 1992, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación importantes reformas que estuvieron vigentes hasta el 1º de mayo del mismo año. Con dichas reformas inició lo que conocemos como Sistema de Ahorro para el Retiro 92-97 (SAR 92-97).

Mediante las reformas, se adicionó una fracción V a la Ley, que estableció expresamente que el régimen obligatorio comprendía el seguro de retiro. Las cuotas correspondientes a dicho seguro de retiro equivalían al 2% del salario base de cotización y estaban a cargo del patrón.

Por primera vez se incorporó la administración de los fondos de retiro al sistema financiero mexicano, al establecer, en el artículo 183-C, la obligación del patrón de constituir depósitos en efectivo a favor del trabajador en instituciones de crédito:

Artículo 183-C.- Los patrones estarán obligados a cubrir las cuotas establecidas en este Capítulo, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

La cuenta de ahorro para el retiro de cada trabajador estaba integrada, a su vez, por dos subcuentas, una de retiro y otra de vivienda:

Artículo 183.- (...)

Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro deberán, cuando corresponda, tener dos subcuentas: la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de Vivienda.

Se estableció como obligación a cargo del patrón abrir la cuenta de retiro a favor del trabajador, ante la institución de crédito de su elección, que estuviere autorizada para administrar recursos de los trabajadores. Una vez hecho lo anterior, el patrón debía realizar el pago de cuotas y aportaciones tanto de retiro como de vivienda, mediante abonos a dicha cuenta. La institución de crédito a su vez entregaba dichos recursos al Banco de México, quien tenía cuentas abiertas a favor tanto del IMSS como del Issste. Luego, los recursos se invertían en créditos a cargo del Gobierno Federal, mismos que debían garantizar como mínimo un interés del 2% anual, pagadero mensualmente.

Adicionalmente, el trabajador estaba facultado para contratar un seguro de vida con cargo a su subcuenta de retiro y también podía realizar aportaciones adicionales.

En caso de que el trabajador se colocara en los supuestos de vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez, o incapacidad permanente total o parcial, éste o sus beneficiarios (en caso de fallecimiento del trabajador) podían acudir a la institución financiera que manejaba la cuenta a solicitar la entrega de los recursos correspondientes para ser depositados nuevamente en la institución de crédito que el trabajador designara, para que a su elección, adquiriera una pensión vitalicia o le fueran entregados en una sola exhibición.

VII. Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994.

Para poner en funcionamiento las reformas a la Ley del Seguro Social, fue necesario expedir nuevas disposiciones en las que se establecieran las reglas generales de funcionamiento del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. Así surgió la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro cuyo objeto fue establecer la coordinación entre las dependencias, entidades, instituciones de crédito y entidades financieras que participan en los sistemas de ahorro para el retiro.

Dicha Ley creó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el

Retiro (en lo sucesivo Consar o Comisión, indistintamente) como órgano de autoridad supervisor. Dicha Comisión tuvo por objeto establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del Infonavit, y del Issste, así como proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas, y operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes.

Pero la principal función de la Consar fue la de efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro, y de sus sociedades operadoras, así como de cualquier otra entidad financiera que de alguna manera participara en los referidos sistemas. Pero dicha función supervisora estaba desde luego limitada a los aspectos relacionados con el Sistema de Ahorro para el Retiro, en virtud de que en ese momento ya existían otras comisiones de vigilancia y supervisión del sistema financiero como la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Para tales efectos, en lo no previsto por la Ley y sus reglamentos, se estaría a lo dispuesto por las leyes de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley de Sociedades de Inversión y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como en los reglamentos de las mismas, aplicables a la materia. A su vez, las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas, estaban obligadas a proporcionar a la Consar toda la información y documentación que ésta les solicitara en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, pero exclusivamente en relación con las cuentas y operaciones relativas a los sistemas de ahorro para el retiro. La información y documentos proporcionados a la Comisión, serían estrictamente confidenciales y los servidores públicos de la Comisión serían responsables en caso de divulgación.

Para hacer realmente eficaces las facultades de inspección y vigilancia de la Consar el artículo 20 de la Ley la facultaba para imponer sanciones a las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas. Las sanciones consistirían en multas administrativas. Para respetar la garantía de audiencia, la Comisión debía oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta la condiciones e intención de dicho infractor, la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones respectivas. Las multas podían ascender hasta el 5% del capital pagado y reservas de capital de la institución, sociedad o persona de que se tratara, o hasta cien mil veces el salario mínimo, debiendo notificarse al Consejo de

Administración, Consejo Directivo o al infractor correspondiente.

La Comisión, en ejercicio de sus facultades, debía investigar las infracciones e iniciar oficiosamente el procedimiento de sanción. Pero los trabajadores titulares de cuentas individuales del SAR o sus beneficiarios, podían directamente o a través de sus representantes sindicales, reclamar ante la Comisión o ante los tribunales competentes, en su caso, las irregularidades en sus fondos. En este caso, las instituciones de Crédito así como las entidades financieras autorizadas tenían la obligación de someterse al procedimiento de conciliación.

Como una muestra del carácter proteccionista de las leyes de seguridad social, a favor de los trabajadores, se estableció que los institutos de seguridad social (IMSS e Issste) podían recibir las reclamaciones de los trabajadores, debiendo turnarlas a la Comisión. Asimismo, la Comisión tenía la obligación de suplir, en beneficio de los trabajadores o sus beneficiarios, las deficiencias de sus reclamaciones en cuanto a los beneficios que les correspondían, de conformidad con las disposiciones aplicables a los sistemas de ahorro para el retiro. Sin embargo, es importante resaltar que, actualmente, ya no es la Consar quien interviene en las reclamaciones de los trabajadores en contra de las instituciones de crédito. Ahora, dichas quejas y denuncias se deben tramitar ante la Comisión para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef).

VIII. Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995

No obstante las diversas reformas legales en materia de Seguridad Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social sufría, prácticamente desde sus orígenes, graves problemas financieros estructurales. La reforma de la Seguridad Social era impostergable, no sólo por los graves problemas financieros del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino también por lo insignificantes que resultaban las pensiones para los trabajadores.

Las crisis económicas de los últimos tiempos han afectado seriamente la situación financiera y, por consiguiente, la operatividad de la institución. Durante todo el año de 1995 se realizó un profundo proceso de autoexamen, para detectar todo aquello que dejó de ser funcional y buscar la solución de los problemas de fondo.

De este proceso surgió la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. La nueva ley entre otras cosas modificó radicalmente el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera

y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.

Así las cosas, a finales de 1995 el Presidente Ernesto Zedillo presentó ante el Congreso de la Unión el proyecto de una nueva Ley del Seguro Social, que comprendía los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales, entre otras cuestiones.

La nueva Ley del Seguro Social fue aprobada en ambas cámaras y, finalmente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de diciembre de 1995, pero entró en vigor hasta el 1º de julio de 1997.

Esta nueva ley estuvo inspirada en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay y, sobre todo, de Chile; países que desde hacía algunos años ya contaban con un moderno sistema de ahorro individual que incorporaba al sistema financiero, en vez del anticuado sistema de reparto solidario que teníamos en México. Los aspectos más relevantes de la nueva Ley del Seguro Social fueron los siguientes:

El Sistema de Ahorro para el retiro debe estar integrado a la política nacional y tiene como objetivo principal procurar el bienestar de la clase trabajadora;

El SAR debe contribuir al fortalecimiento del ahorro interno de los mexicanos, y el ahorro así generado debe fortalecer el sistema financiero y contribuir al desarrollo nacional mediante su canalización al aparato productivo, promoviendo así el empleo de carácter permanente.

En esta nueva Ley se hace referencia por primera vez a las Afores. Estas nuevas entidades tienen por objeto la administración de las cuentas individuales de los trabajadores, constituidas por las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, y una aportación por parte del gobierno llamada cuota social.

También surge la figura de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), que son entidades financieras en las que las Afores invierten los recursos de los trabajadores, con diverso grado de rendimiento y riesgo, de acuerdo al régimen de inversión que tengan.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) es la autoridad reguladora y supervisora encargada de ejercer la rectoría del Estado en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Los órganos de gobierno de la Comisión se integran de manera tripartita, de tal suerte que los trabajadores y sus representantes tengan facultades reales y eficaces de participar en la regulación y vigilancia del Sistema

El régimen de inversión de las Afores y de las Siefores, debe estar sujeto a una estricta vigilancia para asegurar que los recursos que manejan sean invertidos en instrumentos financieros de bajo riesgo, que otorguen

rendimientos reales a los trabajadores y que promuevan la construcción de vivienda y la inversión en proyectos de infraestructura.

Se cuida que no se creen situaciones de conflictos de interés entre las Afores, Siefores, instituciones financieras y demás participantes en el Sistema;

Además, se ejerce estricta vigilancia sobre el régimen de cobro de comisiones de las Afores, así como respecto de los gastos de administración y comercialización, con la finalidad de cuidar que no se afecte la capitalización del ahorro de los trabajadores;

También se establecen medidas tendientes a evitar la concentración del mercado en pocas administradoras, evitando así prácticas monopólicas que afectan la sana competencia en beneficio de los trabajadores afiliados;

La nueva Ley del Seguro Social distingue dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario. Todos los patrones tienen la obligación de inscribir a sus empleados en el régimen obligatorio en un plazo no mayor a cinco días y pagar sus cuotas correspondientes. La omisión en el cumplimiento de estas obligaciones, lo convierten en acreedor a las sanciones y responsabilidades establecidas en la Ley.

Por virtud de estas reformas se evitó que los recursos generados por concepto de fondos para el retiro fueran utilizados por el Instituto para solventar otros gastos no relacionados con la materia de pensiones, como la administración del propio organismo o el servicio de salud. Sin embargo, la reforma que se necesitaba en materia de sistemas de ahorro para el retiro no era suficiente, por lo que fue complementada con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996.

IX. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996

Hasta antes de la creación de la Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995 y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 23 de mayo de 1996, el régimen de pensiones vigente en México era de tipo solidario (de reparto). Sin embargo, la mala administración de los recursos y la tendencia hacia la inversión de la pirámide poblacional hicieron que cada vez se agravara la situación del IMSS que se estaba quedando sin recursos⁷ y también se agravaba la situación de los trabajadores por el monto tan bajo de sus pensiones. As ilustra Jos Luis Trueba la situación que prevalecía entonces:

La reforma de la Seguridad Social era impostergable. El equilibrio

⁷Según los analistas del CIDAC (Centro de Investigaciones y Desarrollo A.C.), el Instituto llegó a requerir 15 veces más su presupuesto para cubrir su déficit financiero.

*entre las aportaciones al IMSS y los beneficios que podía otorgar el Instituto se había colapsado, el SAR estaba a punto de generar graves conflictos, al tiempo que la crisis económica iniciada en diciembre de 1994 obligaba a la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al máximo el ahorro interno para incrementar la inversión productiva y el empleo. El proyecto iniciado durante el régimen de Ávila Camacho y remozado en los tiempos de Luis Echeverría con la Ley del Seguro Social de 1973, había perdido su sentido, a tal grado que la miseria de los pensionados y la imposibilidad de continuar con el sistema de reparto llegaron a convertirse en un importante problema político y social.*⁸

El 23 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que sustituyó a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro antes comentada⁹ y prepar el marco jurídico para la operación en México de empresas privadas que administren los fondos de pensiones de los trabajadores. Con esta Ley se buscó incrementar el ahorro interno del país para financiar mayor inversión y llevar la economía a una fase de crecimiento sostenido, así como mejorar la situación económica de los trabajadores en su retiro y darles acceso a los trabajadores a instrumentos financieros de ahorro.

Con el nuevo régimen de capitalización individual, cada trabajador afiliado tiene una cuenta individual, con el objeto de otorgar a los afiliados una pensión cuya cuantía dependerá del monto acumulado de los aportes en la cuenta individual del afiliado y del producto que le corresponda por el rendimiento de las inversiones realizadas. Los fondos depositados en la cuenta y sus rendimientos son propiedad de los afiliados y su patrimonio es independiente y distinto del patrimonio de las Instituciones que los administran. Su administración estará a cargo de Instituciones autorizadas. Los beneficiarios tienen derecho a escoger libremente los entes administradores de los fondos.

El SAR es un sistema de ahorro obligatorio de contribuciones concretas, y complementario de los esquemas de pensiones de beneficios definidos que

⁸Trueba, José Luis, *Afores bajo la lupa*, Times editores, México, 1997, pág. 37

⁹Sin embargo la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro siguió aplicándose durante un tiempo a pesar de que ya estaba en vigor la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en virtud de que aún existían procesos pendientes, como por ejemplo pagos, trámites, procedimientos de inspección y vigilancia, e imposición de sanciones administrativas, regidos por la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994.

reciben los trabajadores por parte del IMSS e Issste.

El sistema está basado en cuentas individuales por trabajador las cuales a su vez tienen dos subcuentas: una de retiro y una de vivienda. Para los trabajadores sujetos a las leyes del IMSS y del Infonavit, la subcuenta de retiro se constituye como una aportación patronal igual al 2% del salario base de cotización, con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y la subcuenta de vivienda se constituye con una aportación patronal igual al 5% del salario base de cotización, con un tope máximo de 10 veces el salario mínimo diario que rija en el área geográfica correspondiente.

Para los trabajadores sujetos a la Ley del Issste, la subcuenta de retiro se constituye con una aportación patronal igual al 2% del salario base de cotización, con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y la subcuenta de vivienda se integra con una aportación patronal igual al 5% del salario base de cotización, teniendo un tope máximo de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

De esta forma, el SAR consiste en un sistema de cuentas individualizadas que permiten a cada trabajador estar al tanto de sus estados de cuenta periódicamente, de manera que pueda detectar cualquier anomalía o violación a la Ley en el manejo de sus fondos o en el de las aportaciones a las que tiene derecho.

Las Afores

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva a administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores, así como a operar las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), invirtiendo el dinero de las cuentas individuales de los trabajadores en forma segura, de acuerdo a lo establecido en la normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Las principales funciones de las Afores son las siguientes:

- Apertura de las cuentas individuales a petición de los trabajadores;
- Reciben las cuotas y aportaciones que los trabajadores, los patrones y el gobierno les entregan, y las depositan en las cuentas individuales;
- Reciben y registran las aportaciones voluntarias de los trabajadores y, en su caso, de los patrones;
- Administran e invierten el ahorro para el retiro en la Siefore que elija el

- trabajador, para obtener rendimientos;
- Registran en la cuenta individual los rendimientos que vaya generando el ahorro para el retiro del trabajador;
 - También registra en la cuenta individual las aportaciones para vivienda, que hace el patrón al Infonavit, que el propio Instituto administra, así como los rendimientos que generen;
 - Envían un estado de cuenta cuando menos una vez al año al domicilio que el trabajador indique, para que conozca los movimientos habidos en su cuenta y lleve el control de la misma;
 - Entregan a los trabajadores los recursos por las prestaciones a que tienen derecho durante su vida laboral, por concepto de ayuda para gastos de matrimonio y desempleo temporal, descontándose estos recursos de su cuenta individual.

Las Afores también ofrecen otro tipo de servicios como informaciones periódicas sobre los movimientos en la cuenta del trabajador, cambios de domicilio, reposiciones de documentos y, consultas especiales sobre el saldo. Además, traspasan la cuenta individual del trabajador que así lo desee, a la Afore que éste le indique. (Se requiere una permanencia mínima de 12 meses, o bien que exista un aumento en la estructura de comisiones o un cambio al régimen de inversión de su Afore, para que proceda la instrucción de traspaso).

Al momento del retiro del trabajador, las Afores debe proceder de acuerdo a las instrucciones que él mismo le indique, para que éste pueda:

- a) Recibir su pensión en la modalidad de Retiros Programados;
- b) Acogerse a los beneficios de la Ley del Seguro Social anterior (en el caso de aquellos trabajadores que venían cotizando en dicho régimen); o
- c) Entregan el saldo de su cuenta individual a la compañía de seguros que elija, para que sea ella la que le pague su pensión, de acuerdo con el contrato de renta vitalicia que celebre el trabajador con la institución de seguros.

Las Afores cobran una comisión por los servicios que prestan, misma que se descuenta directamente de la cuenta individual de cada trabajador. Anteriormente, las Afores podían cobrar dos tipos de comisiones, una sobre flujo y otra sobre saldo, lo que dificultaba la comparación de costos y rendimientos. Sin embargo, con las reformas a la Ley que entraron en vigor el 15 de marzo del 2008, se eliminó el cobro de la comisión sobre flujo, pero

ahora se permite a las Afores convertir la comisión sobre saldo. Naturalmente que, al desaparecer la comisión sobre flujo las Afores han incrementado su comisión sobre saldo.

La Comisión Federal de Competencia y el Banco de México han criticado las altas comisiones que cobran las Afores, que redundan en bajos rendimientos para los de trabajadores. Y aunque las Afores argumentan que con el nuevo esquema de comisiones se fortalece la competencia -porque será más sencillo para el trabajador comparar, no solo los precios, sino el rendimiento neto que cada empresa otorga-, la realidad es que las Afores tienden a unificar sus comisiones, es decir, se están comportando como cárteles. Este comportamiento de concertación de precios en mercados oligopólicos, es contrario a la sana competencia económica y perjudica directamente a los consumidores.

Cuenta individual

La cuenta individual, es aquella que el asegurado abre en la Afore de su elección, para que se depositen en ella las cuotas y aportaciones que sus patrones y el gobierno están obligados a aportar para su ahorro para el retiro, así como las que el propio trabajador quiera voluntariamente depositar para su retiro. En esta cuenta se depositan también los rendimientos que gane ese dinero y que se sumarán al ahorro. La cuenta individual está integrada por las siguientes subcuentas:

1.- Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Es en la que se depositan y acumulan los recursos para el retiro de los trabajadores por las siguientes cuotas y aportaciones:

- Retiro: Aportan los patrones
- Cesantía en Edad Avanzada y Vejez: Aportan el trabajador, los patrones y el gobierno.
- Cuota Social: Aporta el gobierno.

2.- Subcuenta de Vivienda. Las aportaciones son realizadas por los patrones.

3.- Subcuenta de Aportaciones Voluntarias. En ella se depositan los recursos que el patrón y/o trabajador ahorran voluntariamente, para aumentar los ahorros de este último.

Obligado	Concepto de la cuota o aportación	Porcentaje de la cuota o aportación	Base sobre la que aplica el porcentaje
Patrón	Seguro de Retiro	2%	S.B.C.
Patrón	Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.150%	S.B.C.
Patrón	Vivienda	5%	S.B.C.
Trabajador	Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	1.125%	S.B.C.
Gobierno	Cuota	0.225%	Esto corresponde al 7.143% del 3.150% patronal
Gobierno	Cuota Social	5.50%	De un Salario Mínimo General del D.F. por cada día cotizado
Patrón y/o trabajador	Aportaciones voluntarias	Opcional	Opcional

SBC: Salario Base de Cotización

Afiliación a una Afore

El trabajador elige libremente la Afore que administrará su cuenta individual de ahorro para el retiro. Se debe celebrar un contrato de prestación de servicios entre el trabajador y la Afore, mediante el llenado y requisición de la solicitud de registro. El trabajador debe entregar la siguiente documentación:

- Copia de su credencial del IMSS;
- Copia de su acta de nacimiento, o en caso de no tenerla, presentar

- copia de su credencial para votar con fotografía;
- Copia cédula del CURP, (en caso de tenerla);

El trabajador debe señalar la o las Siefores en las que desea invertir su ahorro para el retiro. Asimismo, debe indicar el nombre de los bancos en que sus patrones depositaron sus aportaciones al SAR, de 1992 a junio de 1997, los datos para identificar sus cuentas en dichos bancos (RFC, NSS o número de control interno), y copia de sus comprobantes (si se tienen). Debe también firmar o imprimir su huella digital en la solicitud de registro y en el contrato de administración de fondos para el retiro.

La Afore recibirá la documentación del trabajador y revisará que esté completa y correcta. Entonces, tramitará la certificación de la solicitud del trabajador como se establece en la normatividad vigente.

X. La Nueva Ley del Issste y el Sistema de Pensiones

La Nueva Ley del Issste, publicada el 31 de marzo del 2007 en el Diario Oficial de la Federación, de manera general estableció cambios en tres aspectos: seguros, pensiones y salud. Respecto de los primeros, presenta una nueva estructura al reducir los 21 seguros y prestaciones antes existentes a sólo 4 seguros:

Salud;
Riesgos de trabajo;
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; e
Invalidez y vida;

Además, se prevé la posibilidad de otorgar otras prestaciones y servicios, que estarán en función de la capacidad financiera del Instituto.

En materia de pensiones, se sustituyó el sistema de reparto por el de capitalización individual, que será la base de todas las pensiones de retiro. Asimismo, se establece la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores Al Servicio del Estado (Pensionissste) y criterios para la portabilidad de derechos con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En materia de salud, entre otras cosas, se separa la prestación de servicios médicos y el financiamiento de la salud de los jubilados y pensionados, respecto de los trabajadores activos; y se plantean apoyos extraordinarios provenientes de recursos públicos federales destinados a servicios médicos, préstamos personales e hipotecarios.

En relación con el nuevo sistema de pensiones de retiro, los trabajadores que ya estaban en activo antes de la vigencia de la Ley podrán optar por mantenerse en el sistema anterior o trasladarse inmediatamente al nuevo, en tanto que para los de nuevo ingreso el nuevo sistema aplicará automáticamente. Los trabajadores deberán notificar su decisión por escrito a partir del 1º de enero del 2008. En caso de no hacerlo, se le hará saber, conforme al reglamento respectivo que se le impondrá automáticamente el nuevo régimen.

Antiguo sistema

Si los trabajadores optan por permanecer en el sistema anterior, existen dos variantes:

1.- Aplicará la Ley anterior hasta el 31 de diciembre del 2009 para aquellos que se jubilen o retiren en ese plazo; esto es, continuarán tres tipos de pensiones:

- La de jubilación, con 30 años de servicios para los hombres y 28 para las mujeres;
- La de retiro por edad y tiempo de servicio, con 55 años y 15 años de cotizaciones; y
- La de cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 10 años de cotizaciones.

2.- Aplicará el antiguo sistema, aunque reformado, para aquellos que se jubilen o retiren a partir del 2010. En este caso, tendrán derecho a pensiones bajo un esquema en el que se incrementarán progresivamente, cada dos años, las edades mínimas requeridas, hasta alcanzar parámetros equiparables al nuevo sistema. En la pensión de jubilación aumentarán las edades a partir del 2010, comenzando con 51 años de edad para los hombres, y de 49 para las mujeres, estabilizándose en 60 años y 58 años respectivamente, con los correspondientes años de servicio (30 para hombres y 28 para mujeres)¹⁰.

En la pensión por edad y tiempo de servicios los incrementos de edad comenzarán en el 2012 con 56 años de edad, hasta llegar a 60 para ambos

¹⁰Es decir, el esquema comprende el incremento de las edades mínimas entre los años 2010 y 2028

géneros, con los respectivos 15 años de cotización.¹¹

La pensión por cesantía en edad avanzada aumentará, entre el 2010 y el 2018, a 61 años de edad, hasta llegar a 65 tanto para hombres como para mujeres, con los correspondientes 10 años de cotizaciones.

El pago de las pensiones y jubilaciones previstas en las dos variantes del antiguo sistema estarán a cargo del Gobierno Federal. Más sin embargo, para la segunda variante, es decir, en donde se incrementan las edades mínimas, se establece que para calcular el monto de la pensión se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador, siempre y cuando tenga una antigüedad mínima de tres años en el puesto y nivel. Si el trabajador tiene menos de los tres años requeridos se tomará en cuenta el sueldo inmediato a dicho puesto, sin importar la antigüedad.¹²

Nuevo sistema

Si los trabajadores optan por incorporarse al nuevo sistema de pensiones, deberán abrir una cuenta individual y recibirán un bono de pensión, que es un título de deuda emitido por el Gobierno Federal, cuyo monto se definirá en apego a una tabla que tomará en cuenta factores como los años de cotización, edad del trabajador y sueldo básico mensual elevado al año y expresado en Unidades de Inversión. Ese bono de pensión, a cuenta de lo aportado conforme a la Ley anterior, se hará efectivo cuando elijan la modalidad a pensionarse. Por el momento, dicho bono será depositado en la cuenta individual, que será administrada por el Pensionisste por tres años. Posterior a este plazo, los trabajadores decidirán si permanecen en él, o si se cambian a una Afore. Dicha cuenta estará integrada por varias subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
- Fondo de vivienda;
- Ahorro solidario;
- Aportaciones complementarias de retiro; y
- Aportaciones voluntarias y ahorro a largo plazo

La novedad en este esquema lo constituye el ahorro solidario, en donde el trabajador podrá optar por el descuento de hasta el 2% de su sueldo básico, para abonarlo en su cuenta individual. En correspondencia, las dependencias y

¹¹Es decir, entre 2010 y 2018 la edad mínima se incrementará hasta los 60 años de edad.

¹²Así se establece en el artículo Décimo transitorio, fracción IV de la nueva Ley del Issste.

entidades depositarán \$3.25 pesos por cada peso ahorrado por el trabajador, hasta el 6.5 % del sueldo básico.

Las pensiones a recibir por los trabajadores bajo el nuevo sistema son:

- Cesantía en edad avanzada.- Se requiere que el trabajador tenga 60 años de edad y estar privado de trabajo, y haber cotizado 25 años;
- Vejez.- se requiere que el trabajador tenga 65 años de edad y haber cotizado 25 años.

En cuanto a las modalidades para pensionarse, son las mismas que operan en la Ley del Seguro social:

- 1.- Una renta vitalicia llamada seguro de pensión con seguro de sobrevivencia.- En esta modalidad, el trabajador contratará con una compañía de seguros a través del Pensionisste o una Afore, la cual le pagará una cantidad como pensión mientras viva, a cambio del saldo acumulado en su cuenta de retiro; asimismo, contratará un seguro de sobrevivencia con cargo a la cuenta individual, para que sus beneficiarios reciban la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero;
- 2.- El retiro programado.- En esta modalidad, los recursos del trabajador se mantendrán en el Pensionisste o en la Afore, y recibirá mensualmente una parte de su fondo acumulado, mientras este tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida.

Asimismo, operará la pensión garantizada (para aquellos que, cumpliendo los requisitos, sus recursos resulten insuficientes para adquirir el seguro de pensión), a razón del doble del salario mínimo, la pensión anticipada y retiros de la cuenta individual antes de pensionarse.¹³

El Pensionisste administrará las cuentas de retiro individuales, e invertirá los recursos por 36 meses. Transcurrido ese tiempo, los trabajadores podrán optar por mantenerse en él o transferir sus recursos a una Afore. Igualmente cobrará comisiones, las cuales no podrán exceder del promedio de las que cobren las Afores.

El Pensionisste está a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por 18 miembros: el Director General del Isste (quien presidirá la Comisión

¹³La cantidad que resulte menor entre 75 días de su sueldo básico en los últimos cinco años. El 10% del saldo de la subcuenta de Retiro Cesantía y Vejez, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado, siempre que no haya hecho retiros durante los cinco años inmediatos anteriores.

Ejecutiva); un vocal ejecutivo nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General; siete vocales por parte del Gobierno (de los cuales tres son de la SHCP, dos del Banco de México, uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y uno de la Secretaría de la Función Pública); y nueve vocales nombrados por las organizaciones de los trabajadores.

Otro punto importante del nuevo sistema es que las cuotas por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, correspondientes a los trabajadores, se ajustarán anualmente a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley: 3.5% hasta llegar a 6.125% en un período de cinco años, esto es, entre 2007 y 2012.

XI. Conclusiones

Una vez realizada la comparación de cómo operan el antiguo y el nuevo sistema, resulta pertinente hacer algunas observaciones finales en cuanto a la capitalización individual, las diferencias con lo establecido para los trabajadores afiliados al IMSS, y la integración del Pensionisste.

Respecto del primer punto, se unifica en nuestras leyes e instituciones de Seguridad Social la tendencia hacia la capitalización individual, la cual supone una ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades. Efectivamente, el sistema resulta injusto socialmente, pues no todos los niveles laborales podrán aportar las mismas cuotas y por lo tanto no recibirán al final de su vida de trabajo cantidades equivalentes. Se reconoce que debía hacerse algo para salvar a los institutos de Seguridad Social y garantizar el pago de las pensiones, pero por qué a través de la capitalización individual, cuando la literatura en la materia ha mostrado preocupación respecto de este sistema en aspectos como el costo de la transición y los choques demográficos. Organizaciones Internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) han reiterado que tal sistema resulta muy costoso, principalmente por que la transición supone un costo muy alto para la población activa y, adicionalmente, por los costos administrativos.

Asimismo, la idea de que la capitalización es totalmente impermeable a los choques demográficos es falsa, por un lado porque al crecer la esperanza de vida aumenta también el costo de la capitalización, pues para un tiempo de cotización constante es necesario ahorrar más a efecto de disfrutar de una determinada renta durante más tiempo y, por otro lado, en un primer momento no habrá necesidad de pagar pensiones, pero cuando los antiguos cotizantes pasen a la etapa de retiro, los fondos serán más sensibles a las evoluciones económicas y demográficas y, por tanto, en el futuro sus rendimientos, de por sí inciertos, disminuirán.

La capitalización individual puede ser un valioso suplemento cuando se adapta a las circunstancias y capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral, pero en ninguna forma debe sustituir a los regímenes obligatorios. Es mejor en todo caso un régimen mixto.

Respecto a las diferencias con los trabajadores afiliados al IMSS, a éstos no se les otorgó la opción de elegir si permanecían o no en el antiguo sistema. Tampoco se les otorgó un bono de pensión por sus derechos adquiridos, y la pensión garantizada corresponde únicamente a un salario mínimo, es decir, no obstante la unificación del sistema de capitalización en nuestras leyes

de Seguridad Social, siguen existiendo criterios distintos para diferentes clases de trabajadores, como por ejemplo los planes de pensiones para los militares que se rigen por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM); los trabajadores de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que se rigen por su generoso contrato colectivo; los trabajadores de PEMEX, que también se rigen por su contrato colectivo; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc.

En torno del Pensionisste, deja mucho por desear su forma de integración y la forma como va a operar. En efecto, en diversos ámbitos y en específico en el académico, ha permeado desde hace varios años la idea de un Instituto de Pensiones, cuyo titular fuera designado por el Congreso de la Unión, que contara con atribuciones para administrar e invertir los fondos y pagar las pensiones, disponer de una normatividad específica en materia de inversiones, rentabilidad, y contar con los mecanismos necesarios de fiscalización y supervisión para impedir la desviación de fondos y prácticas corruptas. Además, con la obligación de realizar permanentemente los estudios técnicos que indiquen el nivel de capitalización de los fondos conveniente para constituir las reservas actuariales requeridas y la distribución de los fondos de inversión social y de inversión productiva estratégica.

Por último, los programas de pensiones existen con el fin de proporcionar cierta seguridad de ingresos decorosos para el momento del retiro. En ellos, la solidaridad no puede olvidarse o permanecer distante. Se requiere su reforzamiento y nuevas vías para su consecuente consolidación a fin de disminuir las desigualdades y cerrar la brecha que existe entre quienes tienen en exceso y quienes carecen de lo fundamental. Si bien es necesario corregir las deficiencias de nuestro sistema de Seguridad Social y de nuestras instituciones, al mismo tiempo las medidas adoptadas deben ajustarse a las necesidades de la sociedad. La principal causa de la crisis financiera de los institutos de Seguridad Social, ha sido su mala administración. Desde este punto de vista resulta inaceptable que, en vez de introducir reformas para hacer su administración más eficiente, transparente y rentable, el Estado prefiera renunciar a su obligación básica de brindar seguridad social en lo que al sistema de pensiones se refiere.

Sólo aquellos trabajadores que logren mantenerse con un empleo formal durante la mayor parte de su vida productiva, que además logren mantener un salario realmente decoroso y que sea realmente el salario que se tome como base para su cotización, podrán aspirar a una pensión de retiro suficiente para su subsistencia. Respecto a todos los demás, nos atrevemos a afirmar que el Estado prácticamente los ha dejado abandonados a su suerte.

XII. Bibliografía

LIBROS Y REVISTAS

AVENDAÑO Carbellido, Octavio, *El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos Legales*, México, Tecnológico de Monterrey – Porrúa, 2005.

CAJIGA Estrada, Gerardo, *Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina* en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 2000.

DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Tomo II, 6ª ed., México, Porrúa, 1991.

GARCÍA, Francisco y F. Alejandro Villagómez, *Reforma al sistema de pensiones del Issste*, Documento de Trabajo, México, CIDE, No. 258, 2003.

GARCÍA Saisó, Adrian, *Las transformaciones del sistema de pensiones en México*, (Doctorado), Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

LOMELÍ Vanegas, Leonardo, *La reforma de la Seguridad Social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual*, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 2000.

MORALES Ramírez, María Ascensión, *Nueva Ley del Issste y pensiones de retiro*, Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 5, julio-diciembre del 2007.

ORTIZ Balderas, Gloria Elena, *Crítica propositiva al Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, boletín técnico, número 13-2006, México, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, 2006.

TRUEBA, José Luis, *Afores bajo la lupa*, México, Times editores, 1997.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de febrero de 1917, *última reforma aplicada* en fecha 26 de septiembre del 2008.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 23 de mayo de 1996, *última reforma aplicada* en fecha 28 de junio del 2007.

Ley del Seguro Social de 1943, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de enero de 1943 (abrogada)

Ley del Seguro Social de 1973, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de marzo de 1973 (abrogada)

Ley del Seguro Social de 1995, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de diciembre de 1995, *última reforma aplicada* el 11 de agosto del 2006.

Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 1º de abril de 1970, *última reforma aplicada* en fecha 17 de enero del 2006.

Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de julio de 1994 (abrogada).

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de marzo del 2007.

OTRAS FUENTES

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *La Seguridad Social en México, panorama reciente y costo fiscal 2000-2005, 2004*, documento disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Estudio%20Seguridad%20Social%20Final%202.pdf>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Información relevante del sistema de ahorro para el retiro*, boletín informativo CONSAR, documento disponible en <http://www.santander.com.mx/PDF/afore/boletin.pdf>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *21 prestaciones a los trabajadores del Estado*, Subdirección General Jurídica, Subdirección de Atención al Derechohabiente, Issste, documento disponible en <http://www.issste.gob.mx/issste/21prestaciones.pdf>

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima)*, 1952, documento disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (1948), documento disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

SOLÍS Soberón, Fernando, *Los sistemas de pensiones en México. La agenda pendiente*, documento disponible en <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO MEXICANO

Juan Manuel Hernández Licona*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

La historia del Ejército Mexicano es en cierto modo, la del País, de sus luchas, de sus empeños por reconquistar su Patria, afianzar la independencia, salvaguardar su libertad y erigir un camino autónomo de vida. Revisar el proceso de evolución de las Fuerzas Armadas hasta llegar a su actual condición, inquirir en el papel que les ha tocado desempeñar en el cumplimiento de sus objetivos y aspiraciones colectivas.

A lo largo de la historia, el pueblo mexicano ha acudido a las armas siempre que ha sido necesario asegurar la defensa de su autonomía y de sus derechos, amenazado en ocasiones por las presiones externas y en otras por la agresión de enemigos internos.

En cualquier periodo crucial de nuestro pasado que se revise, se advertirá la existencia de un Ejército netamente popular, unas veces en la forma de un grupo disciplinado y organizado y otras en la de una masa revolucionaria, pero en cualquiera de ambos casos se encuentra luchando por los más nobles principios de la libertad, autonomía y justicia social.

Herederos de esa gloriosa tradición, el Ejército actual es una institución democrática, abierto sin distinciones a la libre concurrencia de los mexicanos que tienen la vocación del servicio por las armas; a su carácter institucional confía el pueblo y la defensa del orden legal, la paz interior y la salvaguarda de la soberanía.

Ejército de paz, el nuestro no ha sido nunca instrumento de conquista ni de agresión a otros países. Las Fuerzas Armadas son parte del pueblo. Participan en sus afanes de justicia, mantienen el culto a los símbolos nacionales, son baluarte de los principios humanistas y son también gestores de desarrollo y fraternal apoyo de la sociedad en momentos de desastre. Este es el Ejército de México, una expresión del pueblo y símbolo de patriotismo.¹

Asimismo, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.²

¹Véase Historia del Ejército Mexicano en la página web: <http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=81>

²Véase el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Así las cosas, en el capítulo primero de este trabajo de investigación, se analizan diversos artículos de nuestra Carta Magna que están relacionados con el Ejército Mexicano, ello con la finalidad de advertir si alguno de ellos dispone facultades constitucionales a favor del Ejército Mexicano.

El capítulo segundo, contiene una compilación de las disposiciones histórico-constitucionales, relacionadas con el Ejército Mexicano, desde la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta la Constitución de 1857.

En el capítulo tercero, se efectúa una exposición de derecho comparado del marco constitucional de diversos países, enfocándonos principalmente en las disposiciones jurídicas relacionadas con su Ejército nacional.

Por último, se enlistarán las conclusiones más importantes que arrojo la reflexión que al efecto se realiza. Cabe mencionar que éste trabajo de investigación se elabora con la finalidad de coadyuvar con el trabajo legislativo de los diputados.

CAPÍTULO PRIMERO

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO MEXICANO

A fin de establecer si el Ejército Mexicano tiene facultades que estén indicadas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación se efectúa un análisis, estudio, razonamiento, reflexión, etc., de diversos artículos de nuestra Ley Suprema, cuyo texto pudiese constituir un derecho o facultad a favor de nuestro Ejército Nacional.

1.1 ARTÍCULO 10 DE LA CPEUM

El texto vigente del artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Al respecto, Francisco Arturo Schroeder Cordero³ opina que la defensa personal obedece al supremo instinto de supervivencia en el hombre, y se extiende a la sociedad local en que vive (cuerpos de policía), y ésta a su vez se amplía al país al que pertenece, originándose así las fuerzas armadas de la nación, que tienen por encargo el preservar su seguridad interior y exterior.

Por esa razón, los cuerpos de policía y las Fuerzas Armadas de México son entes de relevante importancia en México, que cuentan con la autorización de poseer armamento y de utilizarla en el momento necesario, a fin de velar por la tranquilidad del país.

Sin embargo, toda vez que en nuestro país se viven tiempos de inseguridad,

³Francisco Arturo Schroeder Cordero, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo II, artículos 5º-11, pp. 989.

tanto por el incremento de la delincuencia, como por la gravedad de los delitos que cometen, se justifica que nuestra Carta Magna prevea la permisión para que los habitantes de México posean armas dentro de su domicilio, para su seguridad y legítima defensa.

Para tal efecto, se establece que una ley emitida por el Congreso de la Unión es la que determina los casos, condiciones, requisitos y lugares en los que los habitantes de México tendrán derecho a poseer armas. Tal reglamentación se encuentra prevista en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

De lo anterior, el Poder Legislativo es el facultado para determinar, limitar e indicar las clases de armas que pueden poseer los habitantes de nuestro país, y no el Ejército Mexicano, de tal manera que el contenido del **artículo 10 de la CPEUM no representa, ni debe ser percibido como una garantía que establezca derechos constitucionales a favor de nuestro ejército.**

1.2 ARTÍCULO 13 DE LA CPEUM

El texto vigente del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el **fuero de guerra** para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Al respecto, es de comentar que de conformidad con los diarios de debates del Constituyente originario ocurridos el 5 de enero de 1917, en el **dictamen** correspondiente al artículo 13 constitucional, se dijo que el fuero militar constituía una garantía para la misma sociedad en lugar de un privilegio otorgado a la clase militar. Al instaurarse el fuero militar, tuvo por fin el conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, pues esa es la naturaleza misma de la institución del Ejército.

Asimismo, se indicó que como el Ejército se creó para sostener las instituciones, era necesario rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener la disciplina, que es su fuerza, porque

un Ejército no deja de ser el sostén de una nación sino para convertirse en azote de la misma. Así, la conservación de la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos, rápidos, que produzcan una fuerte impresión colectiva, resultado que no podía obtenerse de los tribunales ordinarios.

Respecto a lo anterior, el **General Francisco J. Mújica** presentó un voto particular para manifestar su oposición de mantener el fuero de guerra de los militares. Adujo primeramente que un privilegio de cualquier forma que se conserve, es necesariamente odioso para aquellos a quienes no favorezca o corresponda.

Señaló que el fuero de guerra no era más que un resquicio histórico del militarismo, que sólo generaría el proyectar a la ciudadanía y al futuro Ejército Nacional, que la clase militar era una clase privilegiada sobre el resto de los habitantes.

Indicó que tal situación genera, en los civiles, rencor y envidia contra los militares que no sólo deslumbran la atención pública con la ostentación legítima del poder de las armas que tienen en su mano, sino que además, cuando cometen un delito, son llevados ante tribunales especiales para ser juzgados por sus propias leyes, lo cual inevitablemente conlleva a un choque entre los civiles y los militares.

También, Mujica dijo que consideraba peligroso mantener el fuero de guerra porque la justicia militar dependía esencialmente en su funcionamiento del superior jerárquico de primera instancia, y del Poder Ejecutivo en el tribunal de apelación, pues los jueces instructores militares están sujetos en sus funciones al criterio del comandante militar, del general en jefe, etc., lo que da lugar en muchos casos que un instructor recibe la orden de suspender un proceso.

Continuando con el debate del artículo 13 constitucional, el miércoles 10 de enero de 1917, el C. **Ibarra Federico** manifestó también su inconformidad en contra del dictamen, argumentando que la mayoría de la comisión dictaminadora apoyaba la idea de que continuara el fuero militar, considerando que el ejército está constituido para el sostén de las instituciones, y para ello cuenta con una gran autoridad, la de las armas.

Agregó que la disciplina militar que se debe imponer al Ejército debe estar basada en los más altos sentimientos del patriotismo y de la moral. Por lo tanto, se considera que el fuero militar está basado en hacer observar la ordenanza por la moralidad del Ejército y, por tanto, debe seguir en las instituciones.

Sin embargo, señaló que debe tenerse presente que en realidad pasa lo contrario, porque se trata de una institución totalmente inmoral desde el momento en que los tribunales militares son los que tienen que juzgar si en esa disciplina bárbara se han excedido los superiores, lo cual es la peor

inmoralidad que puede existir, que consiste en que los mismo militares sean los que juzguen de sí mismos.

Por otro lado, el C. **Rivera José** se pronunció a favor del dictamen y señaló que se estaba cometiendo una apreciación equivocada respecto del fuero del guerra. Indicó que se cree que el fuero de guerra favorece al militar, pero en realidad era lo contrario, ya que con el fuero de guerra le pasa al militar lo que le pasó al individuo aquel que estando en la miseria más grande, compró con la última moneda que le quedaba un boleto para la rifa de un elefante, y se sacó el elefante, encontrándose dicho individuo en la circunstancia de no tener dónde meter al elefante. Así pasa al militar con el fuero, pues cuando comete un delito del orden militar, él busca por cuantos medios estén a su alcance, el ser juzgado por un tribunal ordinario de lo común, porque sabe que la resolución del tribunal del orden común será más benigna.

Además, dijo que si al Ejército se le exige responsabilidad, si se le tiene que llamar para que de cuenta ante la nación de su comportamiento y de su aptitud en defensa del honor, de la integridad y del orden del país, justo es que se le doten de los medios para que sostenga esa disciplina, para que procure por todos los conceptos reprimir los desórdenes que se cometan dentro de las instituciones del Ejército. Explicó que la razón para que los tribunales del orden común no puedan juzgar con las leyes militares a los militares, es porque los jueces del orden común no se dan abasto para impartir justicia a los individuos del orden civil, y mucho menos se darían abasto si se les facultase para resolver las controversias del orden militar.

Así pues, indicó que el fuero militar no era un privilegio, sino un medio necesario para poder exigir su responsabilidad por no cumplir con su deber.

Por su parte, el C. **Francisco J. Mújica** advirtió que los llamados jueces militares no son propiamente jueces, sino que son instructores que están subalternados a un jefe de graduación de jerárquica superior del Ejército, y para que un instructor proceda en contra de un individuo, necesita de una orden expresa y precisa, sin que pueda apartarse de ella; y esto es lo que diferencia a los jueces militares (instructores) de los verdaderos jueces.

El juez del orden civil, para resolver una controversia, se hace llegar de los elementos necesarios para desentrañar si se cometió un delito, buscará las agravantes o atenuantes del mismo, para que en el tribunal, ya sea un consejo de guerra, ya sea un consejo popular, o ya sea el mismo juez, tenga el fundamento legal sobre el cual se apoye para pronunciar su sentencia.

Contrario a lo anterior, afirmó que el juez militar (instructor) no aportaba nada de esto a los tribunales militares cuando lleva ya substanciada una causa para que se juzgue, y desde esta perspectiva, el tribunal militar no sólo era

injusto, sino hasta infame.

Aunado a lo anterior, señaló la diferencia entre los defensores civiles y los defensores militares. Dijo que los defensores civiles tienen toda la libertad de emplear los recursos para defender al reo militar, y alegan las razones que crea convenientes; pero no pasaba lo mismo con el defensor militar, quien no puede traspasar los límites que le impone su superior jerárquico, porque si lo hiciera, el mismo defensor militar se haría reo de desacato de un superior.

Indicó que éstos eran algunos de los inconvenientes para que subsistan los llamados tribunales militares.

Por su parte, el **C. Calderon Esteban** opinó que no estaba de acuerdo con el voto particular del general Mujica, quien propone que el juez del orden común sea el que castigue o conozca de los delitos militares. Calderón determinó que no era posible que los jueces del orden común aplicasen y conocieren de los delitos militares, ya que eso ocasionaría un embrollo en la práctica, porque teniendo más de 100 mil hombres sobre las armas y las guardias nacionales, lo natural es que los jueces del orden común tuvieran una complicación más en sus pesadas labores.

Además, pidió modificar el dictamen en el sentido de que la justicia militar sea independiente del Poder Ejecutivo, que sea independiente del comandante militar de un estado.

Luego, el **C. Francisco Ramón** se pronunció a favor del dictamen. Declaró que si se arrebatara la justicia militar de los juzgados militares, y se le transfiriera a los juzgados del orden común, se suscitarían un mayor número de dificultades y se atentaría al principio de división del trabajo. Los tribunales militares no son más que un tribunal especial que conoce exactamente de leyes militares.

Más tarde, el **C. Medina Hilario** manifestó que el militarismo era un padecimiento de las sociedades jóvenes, en virtud del cual un ejército convertido en casta militar toma por asalto los poderes públicos y llena con sus personalidades todas las funciones orgánicas de una sociedad.

Agregó que en el dictamen se dijo que el Ejército era el sostén de las instituciones mexicanas, y al respecto afirmó que eso era falso, un grave error, toda vez que las instituciones sociales no tienen más sostén que los mismos ciudadanos.

Señaló que el fuero es una palabra técnica que sirve para expresar la competencia de un tribunal superior sobre un asunto que tiene un carácter especial. La palabra fuero viene de la época en que comenzaban a agruparse las organizaciones. La sociedad comunal, en la Edad Media, para defender sus intereses en contra de los reyes, en contra de los patrones y de todos los que la hacían sufrir vejaciones, formaban pequeñas agrupaciones, cada una con su legislación especial, sus jefes y sus doctrinas; se comunicaban entre

sí, pero guardaban su independencia. De ahí viene la palabra fuero y derecho foral que limitaba a cada una de dichas agrupaciones.

Indicó, que México heredó dicha institución de Europa, de tal modo que se crearon los fueros eclesiásticos y militares. Luego, la Ley Juárez destruyó el fuero eclesiástico, pero dejó en pie el fuero militar. El fuero de guerra es una supervivencia injustificada en las instituciones, que ya no tenía razón de ser; y suponiendo que las sociedades son organismos esencialmente civiles y que los ejércitos no están hechos para el sostén de las instituciones, sino solamente para defender la integridad de la Patria, resultaba que el fuero era perfectamente ilógico dentro de las instituciones democráticas.

Por último, pidió que en el caso de que el Congreso Constituyente aprobara el artículo que propone la mayoría, y en el cual se consigna el fuero, que constatará en los debates la buena intención de algunos diputados atacando la existencia del fuero por ser una institución retrógrada.

Terminada la discusión, el artículo fue votado y aprobado por 122 contra 61.

En virtud de lo anterior, tenemos que el fuero de guerra se dejó subsistente en nuestra Carta Magna, no para constituir un privilegio o un derecho a favor de los militares, sino más bien como un medio necesario para poder exigir la responsabilidad de los militares en caso de incumplimiento de su deber; de tal manera que el contenido del artículo 13 de la CPEUM no representa, ni puede ser percibido como una garantía que establezca derechos constitucionales a favor de nuestro ejército.

Aunado a lo anterior, una tesis aislada del Poder Judicial de la Federación refiere que la subsistencia del fuero de guerra a que se contrae el artículo 13 constitucional, es una excepción que no se basa en consideraciones especiales a la persona militar ni a su jerarquía, sino de orden público y de especial disciplina, que tiende a garantizar la paz y el bienestar nacional y que exige una violenta y rápida intervención de quien tiene mayor conocimiento y capacidad para su preparación adecuada, para juzgar a los que rige la ley militar; por tanto, el fuero y el tribunal no son en favor del acusado, sino en bien de las instituciones y de la sociedad perturbadas por el acto trasgresor.⁴

Así las cosas, consideramos que el **artículo 13 de la CPEUM no constituye un derecho o una facultad a favor del Ejército Mexicano.**

⁴Registro No. 309807, Localización: Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación LXI, Página: 3760, Tesis Aislada, Materia(s): Penal. Amparo penal directo 830/39. Pérez Baeza Elpidio. 30 de agosto de 1939. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Rodolfo Chávez S. La publicación no menciona el nombre del ponente.

1.3 ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CPEUM

El texto vigente del último párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 16.

...

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.⁵

Al respecto, es de comentar que el dictamen del artículo 26 del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza, de fecha 4 de enero de 1917, indica que el respeto de las garantías individuales es precisamente el fundamento de dicho numeral, el cual prohíbe a los militares exigir a los particulares alojamientos u otra prestación cualquiera en tiempo de paz, pues en ese instante no hay ninguna razón que impida al Gobierno proveer a las necesidades de la clase militar.

No sucede lo mismo en tiempo de guerra, en que surgen necesidades fuera de toda previsión y en que la acción del Gobierno no puede alcanzar a satisfacerlas con la prontitud y eficacia debidas. En tales casos, se consideró que era justo que los particulares contribuyan al sostenimiento de la clase a quien están encomendadas, la defensa de territorio y de las instituciones. Sin embargo, es de aclarar que la obligación que entonces se imponga a los particulares no debe quedar al arbitrio de la misma clase militar, sino que tiene que ceñirse a los términos precisos que el Congreso de la Unión establezca en una ley marcial.

En tal virtud, se advierte que el último párrafo **del artículo 16 constitucional** contiene **dos enunciados o textos de sentido opuesto**, uno es de índole prohibitivo y el otro de características positivas o facultativas.

a) El enunciado negativo establece una clara prohibición para el Ejército Mexicano: en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna.

El sentido del texto el claro: si reina la paz en el país, entonces los militares

⁵Originalmente el texto del último párrafo del artículo 16 constitucional se encontraba inserto en el artículo 26 constitucional (del 5 de febrero de 1917 al 3 de febrero de 1983). Posteriormente, por reforma del 3 de febrero de 1983, se cambió de lugar para quedar en el último párrafo del artículo 16 constitucional, tal y como está actualmente.

están impedidos para exigir cualquier prestación a los civiles. No pueden demandar nada.

¿Pero qué quiere decir el vocablo paz? De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, la paz podría entenderse como la situación y relación mutua de quienes no están en guerra, o la pública tranquilidad y quietud de los Estados, o el sosiego y buena correspondencia de unas personas con otras, especialmente en las familias, en contraposición a las disensiones, riñas y pleitos, etc.

Visualizado en nuestro país, la situación de paz para con las demás naciones, puede percibirse como la situación de tranquilidad diplomática, política y gubernamental, o como el mutuo mantenimiento de relaciones de cordialidad, de respeto, de apoyo, de fraternidad, etc.

México, por regla general, mantiene relaciones de paz para con los demás países. Sin embargo, es factible que tal situación de respeto o apoyo entre nuestro país y otra u otras naciones se vea afectada o menoscabada por múltiples circunstancias -que no se enlistan ni se mencionan en nuestra Carta Magna, pues se trata de cuestiones políticas que en su momento sólo pueden ser valoradas por el Presidente de la República y por el Congreso de la Unión- a tal grado que sea necesaria la declaración de guerra, pero ese supuesto se mencionará en el siguiente inciso.

Por otro lado, y antes de comentar el enunciado de índole positivo, resulta interesante visualizar el contenido tanto de la primera parte del párrafo final del artículo 16, como del artículo 129, ambos de la CPEUM, y que indican lo siguiente:

Primera parte del último párrafo del artículo 16 constitucional	Artículo 129 constitucional.
En <u>tiempo de paz</u> ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna.	En <u>tiempo de paz</u> , 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.

Ambos artículos están evidentemente relacionados, en atención de lo siguiente:

- En ambos casos, la primera premisa consiste en que la nación se encuentre en tiempo de paz.
- Luego, ambos enunciados establecen **dos prohibiciones** para los miembros del ejército y para la autoridad militar, que son acordes entre sí: **la primera** consiste en que en tiempo de paz ningún miembro del ejército puede imponer prestación alguna a los civiles; y, **la segunda**, que ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que aquellas que tengan exacta conexión con la disciplina militar.
- Pero además, el segundo párrafo del artículo 129 constitucional establece una facultad a favor de la autoridad militar, cuando se encuentre en tiempo de paz, y que consiste en que el ejército pueda tener 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.

b) El enunciado positivo o facultativo enmarca totalmente el caso opuesto del enunciado anterior: en tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

A nuestra perspectiva, el sentido de ese enunciado **constituye**, efectivamente, una **facultad** constitucional a favor del **Ejército Mexicano**, que sólo podrá exigir o demandar cuando el país se encuentre en circunstancia de guerra con otra u otras naciones, y en los términos exactos que establezca la ley marcial que al efecto expida el Congreso General.

¿Pero en **qué debe entenderse por guerra**? De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la guerra es la desvanecencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias, o bien, la lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación.

En México, en nuestra Constitución General, no se establece claramente el procedimiento que habría de seguirse para realizar la declaración de guerra en contra de otra nación. No obstante, y después de analizar de manera armónica los artículos constitucionales que al efecto aplican, resultaría que el procedimiento a seguir sería el siguiente:

Procedimiento de declaración de guerra.

1. El Presidente de la República presenta su propuesta de declaración de guerra ante el Congreso de la Unión: Si el Presidente de la República considera que la seguridad interior y/o la defensa exterior de la Federación, se encuentran en riesgo por virtud de las malas relaciones diplomáticas con otro país, entonces tendrá derecho a proponer al Congreso de la Unión la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual le presentará los datos con los que pretende justificar su decisión.⁶

Cabe comentar, que si bien la Constitución Federal no indica expresamente, en la fracción VIII del artículo 89) los casos o hipótesis por los cuales el Presidente de la República puede declarar la guerra a otra nación, no por ello debe llegarse a la interpretación extensa de creer que puede realizarlo en cualquier situación, y bajo su libre albedrío.

Ello es así, pues al interpretar armónicamente la CPEUM, para el caso del procedimiento de declaración de guerra, no debe pasarse por alto que nuestra Carta Magna, en el fracción VI del artículo 86, autoriza al **Ejecutivo Federal** para que emplee el **uso** de la **Fuerza Armada Permanente** (Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales), sólo para velar por la **seguridad interior** y la **defensa exterior de la Federación**,⁷ pero en ningún otro supuesto, es decir, la Constitución Federal establece esos dos límites sobre el Ejecutivo Federal respecto al uso de la Fuerza Armada Permanente.

En ese sentido, tendríamos que si el Presidente de la República pretendiese declarar la guerra a otra nación, justificando su decisión en fines distintos a la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación, entonces se estaría extralimitando en el uso de sus facultades y transgrediendo a nuestra ley suprema. Un ejemplo de ello sería que el Presidente de la República pretendiese declarar la guerra con fines de conquista, y ello sería inconstitucional.

Por lo tanto, es de concluir en este apartado, que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de proponer al Congreso de la Unión la declaración de guerra, siempre y cuando se encuentre en riesgo la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación.

⁶La fracción VIII, del artículo 89 de la CPEU anuncia que es facultad del Presidente de la República, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

⁷Véase la fracción VI del artículo 89 de la CPEUM.

2. El Congreso de la Unión estudia la propuesta de declaración de guerra y la aprueba. Una vez recibida la propuesta del Presidente de la República de declaración de guerra, el Congreso de la Unión debe avocarse a estudiar, discutir y votar sobre los datos presentados por el Presidente de la República, por los cuales pretende justificar la declaración de guerra.⁸ Cabe comentar que en el supuesto de que el Congreso General se encuentre en **periodo de receso**, entonces la **Comisión Permanente** tendrá la obligación de citar a **sesión extraordinaria**, toda vez que la declaración de guerra es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.⁹ Pero, si el Congreso General se encuentra dentro del periodo de sesiones,¹⁰ entonces los datos, es decir, la propuesta de declaración de guerra presentada por el Presidente de la República pasará directamente a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, para que -a través de las comisiones permanentes que al efecto sean designadas, o bien, instaurando una comisión especial para que se encargue de su análisis específico- se realice el estudio de dicha propuesta y se elabore un dictamen sobre el particular, el cual deberá ser presentado ante el Pleno (obviamente junto con la propuesta de declaración de guerra), para su estudio, discusión y votación de todos los legisladores. Sea cual sea el sentido del dictamen, la propuesta del Presidente de

⁸La fracción XII, del artículo 73 de la CPEUM indica que el Congreso tiene facultad para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

⁹El artículo 67 de la CPEUM establece que el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

En relación con el dispositivo anterior, la fracción IV, del artículo 78 de la CPEUM advierte que la Comisión Permanente tendrá la atribución de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

¹⁰En términos del artículo 65 de la CPEUM, el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

Pero además, según lo previsto por el artículo 66 de la CPEUM, cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

la República de declaración de guerra, siempre deberá ser estudiada, discutida y votada ante el Pleno de cada Cámara.

Si la propuesta de declaración de guerra es rechazada por alguna de las Cámaras, entonces el Presidente de la República no podrá ejercer dicha facultad, aunque cabe advertir que ello no le impide para que presente una nueva propuesta ante el Congreso de la Unión.

Pero, si la votación resulta favorable a la propuesta del Presidente de la República de declaración de guerra, entonces el Congreso de la Unión deberá avocarse inmediatamente a expedir la ley marcial, en la cual se establecerán expresamente las prestaciones que el Ejército Mexicano podrá exigir de los civiles, durante el periodo que dure el estado de guerra.

3. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley marcial. Una vez que el Congreso de la Unión ha aprobado la propuesta de declaración de guerra del Presidente de la República, debe avocarse de manera inmediata a expedir la ley marcial respectiva. Para tal efecto, podrían darse tres supuestos:

- a) Que la iniciativa de ley marcial provenga del Presidente de la República.
- b) Que la iniciativa sea presentada por diputados o senadores del Congreso General.
- c) Aunque, en términos de la fracción III del artículo 71 constitucional, las legislaturas de los estados también tienen el derecho de iniciar leyes, consideramos que sería muy poco probable que la iniciativa de ley marcial proviniera de alguno de los congresos locales.

En cualquier caso, la aprobación de la ley marcial deberá seguir el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la ley marcial que al efecto se expida deberá contener al menos los siguientes elementos:

- Referencia de que la ley se expide en términos del último párrafo del artículo 16, de la fracción XII del artículo 73 y de la fracción VI y VIII del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las prestaciones que los militares tendrán derecho a exigir a los

civiles durante el tiempo que subsista el estado de guerra, teniendo que limitarse a las prestaciones que señale la ley marcial para evitar posibles abusos.

- Que la ley marcial estará vigente durante el tiempo que dure la declaración de guerra.

En relación con el último punto, es decir, con la vigencia de la ley marcial, surge a la luz una laguna constitucional que en su momento pudiese ocasionar conflictos, a saber: Que nuestra Carta Magna no establece quién tiene la facultad de declarar por terminada la guerra, ni tampoco el procedimiento respectivo.

Así es, nuestra ley suprema es omisa en indicar el procedimiento o la autoridad facultada para dar terminada la declaración de guerra y, en consecuencia, tener por restablecida la paz en la nación.

Dicha omisión pudiese parecer intrascendente o irrelevante, pero no es así, ya que de la subsistencia del estado de guerra se colige la vigencia de la ley marcial, y por ende de las prestaciones que el Ejército Mexicano puede exigir a los civiles. Y hay que tomar en cuenta que los periodos de guerra son etapas donde cualquier nación es vulnerable, tanto por elementos externos como internos al país, y existe el riesgo de que se presenten oportunistas que intenten servirse en su beneficio durante la situación bélica.

Por lo tanto, aunque se no advierte como un tema de urgente atención, pues al día de hoy existen otras prioridades que acaparan la atención del Presidente de la República y de los legisladores, en un futuro tendrá que ser rellenado el vacío jurídico a que acabamos de referirnos, ya que ninguna nación, ni la nuestra, está exenta de abusos externos que puedan desembocar en una declaración de guerra.

4. Declaración de guerra a cargo del Presidente de la República: una vez que el Congreso de la Unión aprobó la declaración de guerra y que expidió la ley marcial respectiva, entonces el Presidente de la República podrá realizar la referida declaración, y hacer uso de la Fuerza Armada Permanente en contra de la nación con quien se está en guerra.

Así las cosas, y como conclusión primaria para efectos de esta investigación, puede establecerse que el **último párrafo del artículo 16 de la CPEUM sí establece facultades a favor del Ejército Mexicano**, que sólo puede ejercer cuando el país se encuentre en tiempos de guerra, y que consiste en exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los

términos que establezca la ley marcial correspondiente.

1.4 FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 31 DE LA CPEUM

El texto vigente de las primeras tres fracciones del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

Al respecto, Ignacio Galindo Garfias¹¹ refiere que dicho artículo dispone los deberes que, conjuntamente con los respectivos derechos, atribuye la Constitución Política a quienes ostenten la nacionalidad mexicana.

Agrega que la disposición constitucional se refiere a los “deberes cívicos” mejor que a las “obligaciones” que impone la nacionalidad frente al Estado mexicano. Es por ello que en Derecho, el atributo del “estado político” es un conjunto de relaciones (derechos y deberes recíprocos) que vinculan a quien lo posee con una determinada organización estatal, de tal modo que cada uno de los miembros del grupo responden ante los demás del cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución.

En relación con la primera fracción, el Dr. Galindo anuncia que la instrucción militar de los menores y el deber impuesto a los mexicanos de asistir al lugar que el ayuntamiento de su residencia señale para que reciban la instrucción militar, tiene por finalidad que los mantenga aptos en el manejo

¹¹Ignacio Galindo Garfias, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo V, artículos 28-36, pp. 744-745, 748-750.

de las armas y concedores de la disciplina militar.

Respecto a la fracción segunda, argumenta que ésta no ha sido aplicada en México, porque nuestro país no se ha caracterizado por tener tendencias bélicas, sino más bien se ha distinguido por practicar una política pacífica en relación con los países extranjeros. Sin embargo, nos recuerda que México ha sido víctima de varias invasiones e intervenciones de países extranjeros, durante las cuales la población civil ha tomado las armas para defender la integridad de su territorio. Por ello, es deber del mexicano constituir la Guardia Nacional.

El Dr. Galindo dijo lo siguiente:

“... es deber de formar parte de la Guardia Nacional y de adquirir destreza en el manejo de las armas obedece a que la `defensa de la Patria´ es esencial a la nacionalidad y es la *ratio legis*, que justifica e imprime fundamento nacional a la disposición invocada: el sentimiento de honor y de legítimo orgullo de ser mexicano, imprime fuerza vital al concepto de nacionalidad y presta coherencia y unidad al concepto de deber. Esa parece ser la trascendencia socio jurídica que desde el punto de vista constitucional tienen las disposiciones contenidas en el precepto que se comenta, respecto de la educación que deben adquirir todos los mexicanos y la instrucción militar que deben recibir los ciudadanos mexicanos para cumplir como obligación cuando lleguen a la edad de la ciudadanía.”

Por otro lado, cabe hacer mención que el Congreso Constituyente de 1916, al comentar el contenido del referido artículo, durante la 45ª sesión ordinaria celebrada el 16 de enero de 1917, manifestó respecto de las primeras dos fracciones que eran absolutamente necesarias para la conservación, prestigio y engrandecimiento del país, y que al considerarse como obligaciones de los mexicanos, se ha hecho con el entusiasmo que inspira el cumplimiento de los deberes patrios.

Así las cosas, y atendiendo al objetivo de este trabajo de análisis, es factible afirmar que el **artículo 31 constitucional no establece facultad alguna a favor del Ejército Mexicano**, sino más bien se trata de derechos y obligaciones para los mexicanos, por virtud del vínculo de nacional que los une con el país.

1.5 PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO DEL ARTÍCULO 32 DE LA CPEUM

El texto vigente del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

En relación con el enunciado que indica: “**En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública**”, el Dr. Ignacio Galindo Garfias explica que la razón fundante de tal disposición podría hallarse en que el ejército es una organización formada por expertos en el ejercicio de las armas, cuyos miembros están organizados profesionalmente y sujetos a una estricta disciplina, y es la fuerza material de sustentación del gobierno de la nación del orden interno del país, es el poder real de coerción que garantiza la paz y la seguridad de la nación. Por ello, durante el imperio del orden constitucional, ningún extranjero podrá

servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.¹²

Respecto a lo anterior, cabe mencionar el dictamen sobre el artículo 32 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Éste refiere que la reforma es positiva al prohibir que los extranjeros, en época de paz, puedan servir en el Ejército o en las fuerzas de policía y seguridad pública.

Se señala que dicha reforma está inspirada en el más puro y alto patriotismo, toda vez que los mexicanos son los más indicados para defender la integridad de su país. La Patria vincula los afectos, los intereses, los deseos de bienestar de los mexicanos, y por tanto, son los mexicanos los inmediatamente obligados a servir con entera lealtad y honradez.

En cambio, el **extranjero**, con algunas excepciones, no siente al igual que el mexicano las lamentaciones de la Patria, ni se preocupa en nada por el bienestar y engrandecimiento de México. Por lo regular, su afán es alcanzar una fortuna que le permita vivir cómodamente, y no aparta ni por un solo instante de su mente el pensamiento y el recuerdo de su país nativo.

Por otro lado, es de indicar que durante los debates el Diputado Cándido Aguilar presentó una iniciativa para adicionar el siguiente párrafo: *“Para pertenecer a la Marina de Guerra y para desempeñar cualquier cargo o comisión en ella se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable para ser capitán, piloto, patrón, y primer maquinista en los buques mercantes, debiendo tenerla, además, los que compongan las dos terceras partes de su tripulación.”*

El Diputado Aguilar motivó su iniciativa diciendo la República Mexicana, por su situación geográfica y por la considerable extensión de sus costas, así como por la rica variedad de sus productos, está llamada a desarrollar grandes intereses marítimos, y que, para vigilarlos de manera efectiva, se necesita formar la Marina de Guerra y la mercante.

La marina mercante, al igual que la Armada, deben estar en manos de hombres con gran pundonor militar y de acendrado patriotismo, para que constituya una garantía de orden y de estabilidad, y para que defiendan llegado el caso, luchando con heroísmo, la integridad y el decoro nacional.

Por lo tanto, el Diputado Aguilar indicó que era indispensable el requisito de ciudadano mexicano por nacimiento para los jefes, oficiales y clases de nuestra Armada y la calidad de ser mexicano para ser marinero.

Asimismo, indica que el amor a la Patria brota de los vínculos de la sangre, nace y robustece en el hogar con los sentimientos de cariño que naturalmente

¹²Ignacio Galindo Garfias, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo V, artículos 28-36, p. 1045.

ligan al hombre con la tierra donde ha nacido y ha vivido cultivando los afectos más profundos.

Por último, refirió que en los momentos difíciles para el gobierno revolucionario, los dueños y encargados de los buques mercantes mexicanos, lejos de cooperar con el gobierno cuando tanto falta hacían transportes por la vía marítima, se apresuraron a abanderar en el extranjero dichos buques sin oposición alguna por parte de la tripulación, porque siendo ellos mexicanos nacionalizados y aún extranjeros, vieron con tibieza y aun con agrado esta actitud antipatriótica.

Las líneas anteriores refieren a grandes rasgos la explicación, el sentido, la naturaleza de los **párrafos segundo y tercero del artículo 32 de la CPEUM, sin que de ellos se advierta alguna facultad a favor del Ejército Mexicano.**

1.6 FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 35 DE LA CPEUM

El texto vigente de la fracción IV del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

Primeramente, cabe indicar que, de acuerdo con el Dr. Ignacio Galindo Garfias,¹³ el artículo 35 constitucional establece las consecuencias jurídicas políticas que derivan de la ciudadanía. Más que un derecho son una prerrogativa propia e inherente a la ciudadanía mexicana.¹⁴ Se trata de verdaderas prerrogativas, no solo de derechos y obligaciones, porque la prerrogativa atribuye los privilegios que están mencionados en cada una de las cinco fracciones de dicho artículo constitucional, privilegios reservados exclusivamente a los ciudadanos mexicanos.

El servicio de las armas en el Ejército o mejor en las fuerzas militares

¹³Ignacio Galindo Garfias, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo V, artículos 28-36, p. 1228.

¹⁴De conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, la prerrogativa puede entenderse como el privilegio, la gracia o la exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo. También la advierte como un atributo de excelencia o dignidad muy honrosa en algo inmaterial prerrogativa.

nacionales, no se impone como una obligación a cargo de quienes son mexicanos, sino como un privilegio propio del ciudadano mexicano.

En relación con este numeral se han emitido diversos **criterios jurisprudenciales** referidos a continuación:

- Algunas tesis refieren que el artículo 35 constitucional señala como prerrogativa del ciudadano la de tomar la armas en el Ejército o Guardia Nacional, en los términos que prescriben las leyes; de donde se deduce que **el servicio en el Ejército** constituye un empleo que se funda en un derecho político y **no constituye una garantía individual**, por lo que el juicio de amparo en caso de baja del Ejército es improcedente.¹⁵
- En oposición al sentido anterior, existe una tesis que refiere que es verdad que el derecho a desempeñar un cargo público se deriva de las facultades que al ciudadano le confiere el artículo 35 constitucional, y por tal motivo, debe considerarse como político. Pero si ese derecho es político, en cuanto se le considera como facultad para poder ser designado para el desempeño de un puesto público, una vez hecha la designación e iniciado el ejercicio de las funciones, por parte del individuo nombrado, surgen a favor de éste derechos que no son precisamente políticos, en virtud de los cuales adquirió el nombramiento o designación para el desempeño del cargo, y que son: los de conservar su puesto por todo el tiempo para el que fue designado, o en tanto que no se presente una causa que justifique su separación; derechos que no sólo tienen relación con la facultad para el desempeño del cargo, sino que están estrechamente relacionados con la persona del funcionario, en cuanto a su reputación y a los intereses del mismo, y a la afectación de su patrimonio, por falta de percepción de los emolumentos a los que tiene derecho, de acuerdo con su nombramiento o designación. Por tanto, **no puede sostenerse la tesis de que se violan derechos políticos cuando se separe a un funcionario de su puesto, sin llenarse los requisitos legales, y antes de haber concluido el periodo de su encargo y, por lo mismos, el amparo que contra tales actos se pida, no puede declararse improcedente.**¹⁶
- Otra más, refiere que no debe confundirse el derecho político a prestar **servicios en el Ejército Nacional**, esto es, a ingresar como miembro de

¹⁵Véase el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. XXXI, pp. 1106 y 1107; t. XXVIII, pp. 1519 y 1520; y t. XXIX, pp. 1862 y 1863.

¹⁶Véase el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. XLIX, pp. 798-799.

esta institución, con los derechos garantizados por los artículos 14 y 16 constitucionales, relativos a no ser dados de baja los miembros del Ejército, sino por autoridades competentes, que funden y motiven sus actos y apliquen exactamente las leyes de la materia, pues estos últimos derechos, no son de naturaleza política, sino que **son verdaderas garantías individuales**, que amparan tanto a los civiles, como a todos los empleados públicos inclusive los militares. En consecuencia, **el juicio de garantías no es improcedente contra el acto consistente en la orden para que un militar sea destituido como miembro del Ejército Nacional**, y debe entrarse al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto.¹⁷

Sólo cabe referir que **dicho numeral tampoco constituye una facultad constitucional a favor del Ejército Mexicano**, sino más bien son privilegios para cualquier mexicano que tenga la calidad de ciudadano.

1.7 FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 36 DE LA CPEUM

El texto vigente de la fracción II del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

Este artículo enlista las obligaciones con que debe cumplir todo mexicano que tenga la calidad de ciudadano, entre ellas la de enlistarse en la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional, según Eduardo Ruiz, muy semejante a las milicias cívicas de las colonias inglesas en América, se debe a la Revolución Francesa, que quiso oponer la fuerza ciudadana al ejército del rey. En México, la constitución de 1824 la instituyó con el nombre de Milicias Cívicas de los Estados y nuestra historia nos enseña que ha prestado importantes servicios en momentos de peligro para la patria; pero como no es posible ni conveniente que los ciudadanos estén siempre consagrados al servicio de

¹⁷Registro No. 329624, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación LXIII, Página: 3963, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa. “BAJA EN EL EJERCITO, PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA.”

las armas con perjuicio de sus intereses particulares, en tiempos normales la Guardia Nacional debe estar en receso y sólo prestar sus servicios activos pero oportunos, cuando lo demanden las circunstancias; de aquí que el deber de todo ciudadano es el estar enlistado en la Guardia Nacional.¹⁸

A lo anterior, puede indicarse que **dicha fracción no constituye una facultad a favor del Ejército Mexicano**, sino más bien la obligación de los ciudadanos de la República de enlistarse en la Guardia Nacional, para estar listos en caso de ser requeridos en defensa de la Patria.

1.8 FRACCIÓNES XII, XIV Y XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA CPEUM

El texto vigente de las fracciones XII, XIV y XV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Las facultades constitucionales del Congreso de la Unión, apenas transcritas, entran dentro de una categoría por materia que algunos doctrinarios han denominado como “facultades en materia de seguridad interior y defensa exterior”.

El Estado mexicano ejerce su soberanía alrededor del territorio nacional, en el ámbito terrestre, marítimo y aéreo, y cualquier acto de repercusión negativamente en ellos atenta en contra de la seguridad del país.

Por tratarse de cuestiones de seguridad nacional, no es extraño que

¹⁸Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, primera reimpresión de la edición de 1902, UNAM, 1978, p. 162.

el Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, sea uno de los dos Poderes de la Unión facultado para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo Federal; o bien, para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, y para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

Respecto a la fracción XII, se atribuye al Congreso General la facultad de declarar la guerra, para lo cual primero debe estudiar los datos que le presente el Ejecutivo Federal, y si está de acuerdo con ellos entonces proceder a expedir la ley marcial respectiva, para que posteriormente el Ejecutivo Federal realice la declaración formal de guerra. Este proceso ya fue comentado con mayor detalle en la explicación del último párrafo del artículo 16 constitucional.

Por lo que hace a las fracciones XIV y XV, también resulta razonable y coherente que el Congreso de la Unión, cómo órgano máximo de representación de la voluntad soberana y republicana de la nación, sea el poder de la unión a quien le correspondan las facultades de organización y sostenimiento de las fuerzas armadas de mar y tierra, así como de la Guardia Nacional.

Ahora bien, respecto a los debates suscitados por el Congreso constituyente de 1916, en la sesión celebrada el 15 de enero, en específico sobre la fracción XV del artículo 73 constitucional, la discusión tuvo los siguientes tintes:

El C. González Alberto M. opinó que la organización de la Guardia Nacional debía ser una facultad exclusiva de los Estados y no de la Federación, porque si la Guardia Nacional se extiende a todos los estados, si su creación era netamente republicana, entonces los estados, en sus respectivas localidades, son quienes deben encargarse de su reglamentación.

Agregó que la Guardia Nacional sólo se instituye como ejército cuando pasa las fronteras del Estado, cuando auxilia los movimientos nacionales o federales, pero mientras sirve para salvaguardar los intereses estatales, entonces los Estados son quienes deben reglamentar su organización.

Asimismo, dijo que la cuestión económica era otro obstáculo de tomarse en cuenta, pues sería difícil que la Federación lograra que los Estados contribuyeran para su manutención.

El C. González Torres dijo que si se permitiera a cada estado la libertad de organizar sus milicias o sus guardias nacionales, seguramente no sería uniforme el procedimiento en toda la República y, por cuestiones de administración y organización, era necesario que el funcionamiento de toda la Guardia Nacional fuera idéntico, pues constituiría un verdadero embrollo que fuesen distintos organismos los encargados de la administración y organización de la Guardia Nacional, por ejemplo: diferencias en el nombramiento de jefes, diferencias

en sus atribuciones, etc. Y, si tuvieran que actuar conjuntamente la Guardia Nacional y el Ejército, sería completamente imposible que hubiera disciplina y armonía en su conjunto.

El C. del Castillo, señaló que habría muchos peligros si se separase a la Guardia Nacional del Poder Federal, pues en los estados cuando un individuo se torna como jefe en su pueblo y tiene a sus órdenes a un determinado número de pobladores, empieza a adquirir cierta influencia y a sincronizarse en su cacicazgo, lo cual llega a constituir una verdadera amenaza que puede crecer tanto que llegue a ser un peligro para el gobierno federal.

Agregó que sería difícil imaginar si se podría contar con el apoyo de las guardias nacionales de cada estado, pues como se vio durante la Revolución Mexicana, los soldados acostumbraban quedarse dentro de su jurisdicción, y no querían servir fuera de él.

En vista de lo anterior, y para los fines de la presente investigación, es de indicar que **las fracciones XII, XIV y XV del artículo 73 constitucional no constituyen alguna atribución a favor el Ejército Mexicano.**

1.9 ARTÍCULO 82, FRACCIÓN V DE LA CPEUM

El texto vigente de la fracción V del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

...

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

Manuel González Oropeza¹⁹ aduce que el requisito de no estar en servicio activo en el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, por lo menos seis meses antes de la elección, fue una novel disposición de la Constitución de 1917. La discusión de dicha disposición provocó gran debate pues el civismo de Venustiano Carranza causó recelo de parte del militarismo de Álvaro Obregón, pero también porque el propio Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, caía dentro del impedimento que él mismo proponía.

El problema de las elecciones de abril de 1917 que beneficiarían a Carranza fue resuelto por la *vacatio legis* de la Constitución que no entraría en vigor

¹⁹Manuel González Oropeza, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo IX, artículos 82-94, p. 13.

sino hasta el 1º de mayo de 1917, es decir, después de las elecciones; de tal manera que dicha prohibición no afectaría la candidatura de Carranza.

A continuación, se presenta un resumen de los debates que se dieron en torno a la aprobación de dicha fracción, debiendo resaltar que originalmente la prohibición establecía noventa días:

“Para ser presidente se requiere:
V. No estar en servicio activo,
en caso de pertenecer al Ejército,
noventa días antes de la elección.”

El **C. de los Santos**, preguntó a la Comisión que elaboró el dictamen, si dicha disposición afectaba la candidatura del C. Venustiano Carranza.

Al respecto, el **C. Machorro Narvaez** contestó que la fracción V del artículo 82 constitucional no afectaba la candidatura del C. Venustiano Carranza, en virtud de que uno de los artículos transitorios se anuncia que la Constitución no entraría en vigor antes del primero de abril, de tal modo que en la época de elecciones, todavía no estaría en vigor dicha disposición.

Por su parte, el **C. Medina Hilario** adujo que no podía considerarse al señor Carranza como perteneciente al Ejército Constitucionalista. Aclaró que el C. Venustiano Carranza es el jefe supremo de la Revolución, y siempre al ciudadano encargado del Poder Ejecutivo de la República le ha correspondido, por derecho propio, la jefatura del Ejército, y sobre el jefe supremo del Ejército no puede decirse que pertenezca a él, como un miembro del Ejército, sino por el sólo hecho de ocupar la primera magistratura es el jefe honorario del Ejército Nacional.

Luego, por consenso, se determinó retirar dicha fracción, para que fuera presentada junto con el artículo transitorio que indicaría la forma en que entraría en vigor.

A lo anterior, el texto del artículo transitorio que fue aprobado, por considerar que no afectaba la candidatura del C. Venustiano Carranza, fue el siguiente:

“Artículo 1º transitorio. Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarle y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos Poderes federales y de los estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino hasta el 1º de mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente

el Congreso constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.

En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82; ni será impedimento para ser diputado o senador estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo.”

Luego, el 22 de enero de 1927 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que amplió a 1 año el término de la fracción V del artículo 82 constitucional:

“Para ser presidente se requiere:
V. No estar en servicio activo,
en caso de pertenecer al Ejército,
un año antes de la elección.”

La razón de dicha reforma fue otorgar mayor garantía a la libertad de las elecciones, previéndose así el abuso de la fuerza y la imposición. Además, se dijo que tal reforma se justificaba por moralidad política, ya que el plazo de 90 días era insuficiente para eliminar por completo la influencia que los funcionarios (militares, Secretarios y Gobernadores)²⁰ pudieran imponer en las elecciones, con el propósito de hacer triunfar su candidatura.

Posteriormente, el 8 de enero de 1943, se publicó en el DOF una segunda reforma, que disminuía el término a seis meses de la fracción V del artículo 82 constitucional:

“Para ser presidente se requiere:
V. No estar en servicio activo,
en caso de pertenecer al Ejército,
seis meses antes de la elección.”

La iniciativa respectiva, presentada por el Presidente de la República,

²⁰ La razón de que se refiera a los militares, a los Secretarios de Estado, a los subsecretarios de Estado y a los Gobernadores, fue porque además de la fracción V, también se reformó la fracción VI del artículo 82 constitución, que refería lo siguiente: “No haber desempeñado ninguna secretaría de Estado, gobierno de los Estados, territorios o del Distrito Federal, en un periodo de un año antes de la elección”

indicó que el plazo que existía de un año ocasionaba que se desataran las actividades electorales con excesiva anticipación a la fecha de las elecciones, a tal extremo, que cuando menos en una sexta parte del periodo de gobierno, la marcha de la administración y el curso ordinario de la vida nacional se veía seriamente entorpecida por la temprana agitación política.

Añadió, que acotar con prudencia el plazo en nada afectaba las seguridades que el pacto federal estatuye para que no se infrinja el principio democrático de igualdad. En relación con los miembros del Ejército, señaló que existía la certeza de su honor y que era clara la conciencia que tienen de la elevada misión que la patria les tiene conferida, como custodios de la paz y apoyo de las instituciones. Por lo tanto, se estimó pertinente reducir a seis meses el plazo establecido para separarse de su cargo, a fin de postularse como candidatos, con lo cual se disminuiría la duración del inevitable plazo de efervescencia política que antecede a todo acto electoral, reduciéndolo a sus justas proporciones.

El dictamen emitido en la Cámara de Diputados, indicó esencialmente que era conveniente la aprobación de la iniciativa, ya que no sólo evitaría el derroche de energías y distracción de las autoridades en atención a problemas políticos, sino que además se lograría que el jefe de la nación ejecute y desarrolle de mejor manera su programa de gobierno, sin preocupaciones anticipadas sobre la sucesión presidencial.

El dictamen emitido en el Senado de la República también estuvo de acuerdo con la iniciativa presentada por el Presidente de la República, indicando que para el sólido desarrollo del programa constructivo del gobierno federal, era ineludible contar con la cooperación armónica de los regímenes locales, cuyos planes de gobierno deben concordar, sin desatender los intereses regionales, con las finalidades especiales de la administración nacional para consolidar la obra constructiva de la Revolución. Además, se consideró inconcluso que mientras más se retarden las agitaciones electorales, más amplió campo hay para el libre desarrollo de las actividades económicas y sociales de los sectores vitales de nuestra nacionalidad.

Asimismo, se indicó que en lo referente a las razones para acotar el plazo de separación de sus cargos de los candidatos a la Presidencia, cuando se trate de militares en servicio activo o de los funcionarios como los Secretarios y Gobernadores, era indudable que tanto por el sentido del deber que caracteriza a los representantes del instituto armado como por la cultura cívica de los demás funcionarios, no se lesiona el principio democrático que reclama igualdad ante la ley para todos los que aspiran a la condición de candidatos a la Presidencia de la República.

Se agregó que la observación hecha por el ejecutivo Federal de que el plazo de un año, determina que se produzcan campañas prematuras que conmueven al país con todas las consecuencias de la agitación electoral, descoyuntando y entorpeciendo su vida económica, y ése constituía un argumento sólido en apoyo del acotamiento del plazo señalado.

De todo lo indicado, y para los efectos de este trabajo, sólo cabe indicar que **la fracción V del artículo 82 constitucional no constituye una facultad a favor del Ejército Mexicano**, sino que se trata de un límite para aquel ciudadano que pretenda postularse como candidato para ser Presidente de la República.

1.10 FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 89 DE LA CPEUM

El texto vigente de las fracciones VI y VIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

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

...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

...

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

En relación con la fracción VI es de señalar que se advierten tres atribuciones a favor del Ejecutivo Federal:

- a) Preservar la seguridad nacional,
- b) Disponer de la fuerza armada permanente para la seguridad interior de la Federación, y
- c) Disponer de la fuerza armada permanente para la defensa exterior de la Federación.

La atribución de preservar la seguridad nacional se le concedió al ejecutivo federal en virtud de una reforma publicada en el DOF el 5 de abril de 2004. Las otras atribuciones de disponer de la fuerza armada permanente para cumplir

con su obligación de velar por la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, son potestades que vienen desde el constituyente de 1856 y que también adoptó el constituyente de 1916.

Si el Constituyente de 1856 determinó otorgar al Presidente de la República la atribución de velar por la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, nos resulta lógico que, para tales efectos, lo haya dotado del manejo de los factores reales de poder eficaces para cumplir cabalmente con tales mandatos constitucionales, y nos referidos a disponer de la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército de la Armada y de la Fuerza Aérea.

Concatenado a lo anterior, la fracción VII establece la potestad del Presidente de la República de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. Esta atribución resulta de pertenencia lógica a cargo del Presidente de la República, al ser el responsable directo de la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

Cabe recordar que, el procedimiento para declarar la guerra en contra de una nación extranjera, ya quedó explicado en el comentario del último párrafo del artículo 16 constitucional, mismo que se transcribe a continuación, con el objeto de facilitar al lector el manejo de la información:

Procedimiento de declaración de guerra.

1. El Presidente de la República presenta su propuesta de declaración de guerra ante el Congreso de la Unión: Si el Presidente de la República considera que la seguridad interior y/o la defensa exterior de la Federación, se encuentran en riesgo por virtud de las malas relaciones diplomáticas con otro país, entonces tendrá derecho a proponer al Congreso de la Unión la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual le presentará los datos con los que pretende justificar su decisión.²¹

Cabe comentar, que si bien la Constitución Federal no indica expresamente, en la fracción VIII del artículo 89) los casos o hipótesis por los cuales el Presidente de la República puede declarar la guerra a otra nación, no por ello debe llegarse a la interpretación extensa de creer que puede realizarlo en cualquier situación, y bajo su libre albedrío. Ello es así, pues al interpretar armónicamente la CPEUM, para el caso del procedimiento de declaración de guerra, no debe pasarse

²¹La fracción VIII, del artículo 89 de la CPEU anuncia que es facultad del Presidente de la República, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

por alto que nuestra Carta Magna, en el fracción VI del artículo 86, autoriza al **Ejecutivo Federal** para que emplee el **uso** de la **Fuerza Armada Permanente** (Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales), sólo para velar por la **seguridad interior** y la **defensa exterior de la Federación**,²² pero en ningún otro supuesto, es decir, la Constitución Federal establece esos dos límites sobre el Ejecutivo Federal respecto al uso de la Fuerza Armada Permanente.

En ese sentido, tendríamos que si el Presidente de la República pretendiese declarar la guerra a otra nación, justificando su decisión en fines distintos a la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación, entonces se estaría extralimitando en el uso de sus facultades y transgrediendo a nuestra ley suprema. Un ejemplo de ello sería que el Presidente de la República pretendiese declarar la guerra con fines de conquista, y ello sería inconstitucional.

Por lo tanto, es de concluir en este apartado, que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de proponer al Congreso de la Unión la declaración de guerra, siempre y cuando se encuentre en riesgo la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación.

2. El Congreso de la Unión estudia la propuesta de declaración de guerra y la aprueba. Una vez recibida la propuesta del Presidente de la República de declaración de guerra, el Congreso de la Unión debe avocarse a estudiar, discutir y votar sobre los datos presentados por el Presidente de la República, por los cuales pretende justificar la declaración de guerra.²³

Cabe comentar que en el supuesto de que el Congreso General se encuentre en **periodo de receso**, entonces la **Comisión Permanente** tendrá la obligación de citar a **sesión extraordinaria**, toda vez que la declaración de guerra es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.²⁴

²²Véase la fracción VI del artículo 89 de la CPEUM.

²³La fracción XII, del artículo 73 de la CPEUM indica que el Congreso tiene facultad para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

²⁴El artículo 67 de la CPEUM establece que el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Pero, si el Congreso General se encuentra dentro del periodo de sesiones,²⁵ entonces los datos, es decir, la propuesta de declaración de guerra presentada por el Presidente de la República pasará directamente a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, para que -a través de las comisiones permanentes que al efecto sean designadas, o bien, instaurando una comisión especial para que se encargue de su análisis específico- se realice el estudio de dicha propuesta y se elabore un dictamen sobre el particular, el cual deberá ser presentado ante el Pleno (obviamente junto con la propuesta de declaración de guerra), para su estudio, discusión y votación de todos los legisladores.

Sea cual sea el sentido del dictamen, la propuesta del Presidente de la República de declaración de guerra, siempre deberá ser estudiada, discutida y votada ante el Pleno de cada Cámara.

Si la propuesta de declaración de guerra es rechazada por alguna de las Cámaras, entonces el Presidente de la República no podrá ejercer dicha facultad, aunque cabe advertir que ello no le impide para que presente una nueva propuesta ante el Congreso de la Unión.

Pero, si la votación resulta favorable a la propuesta del Presidente de la República de declaración de guerra, entonces el Congreso de la Unión deberá avocarse inmediatamente a expedir la ley marcial, en la cual se establecerán expresamente las prestaciones que el Ejército Mexicano podrá exigir de los civiles, durante el periodo que dure el estado de guerra.

3. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley marcial. Una vez que el Congreso de la Unión ha aprobado la propuesta de declaración

En relación con el dispositivo anterior, la fracción IV, del artículo 78 de la CPEUM advierte que la Comisión Permanente tendrá la atribución de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

²⁵En términos del artículo 65 de la CPEUM, el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

Pero además, según lo previsto por el artículo 66 de la CPEUM, cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

de guerra del Presidente de la República, debe avocarse de manera inmediata a expedir la ley marcial respectiva. Para tal efecto, podrían darse tres supuestos:

- a) Que la iniciativa de ley marcial provenga del Presidente de la República.
- b) Que la iniciativa sea presentada por diputados o senadores del Congreso General.
- c) Aunque, en términos de la fracción III del artículo 71 constitucional, las legislaturas de los estados también tienen el derecho de iniciar leyes, consideramos que sería muy poco probable que la iniciativa de ley marcial proviniera de alguno de los congresos locales.

En cualquier caso, la aprobación de la ley marcial deberá seguir el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la ley marcial que al efecto se expida deberá contener al menos los siguientes elementos:

- Referencia de que la ley se expide en términos del último párrafo del artículo 16, de la fracción XII del artículo 73 y de la fracción VI y VIII del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las prestaciones que los militares tendrán derecho a exigir a los civiles durante el tiempo que subsista el estado de guerra, teniendo que limitarse a las prestaciones que señale la ley marcial para evitar posibles abusos.
- Que la ley marcial estará vigente durante el tiempo que dure la declaración de guerra.

En relación con el último punto, es decir, con la vigencia de la ley marcial, surge a la luz una laguna constitucional que en su momento pudiese ocasionar conflictos, a saber: Que nuestra Carta Magna no establece quién tiene la facultad de declarar por terminada la guerra, ni tampoco el procedimiento respectivo.

Así es, nuestra ley suprema es omisa en indicar el procedimiento o la autoridad facultada para dar terminada la declaración de guerra y, en consecuencia, tener por restablecida la paz en la nación.

Dicha omisión pudiese parecer intrascendente o irrelevante, pero no es así, ya que de la subsistencia del estado de guerra se colige

la vigencia de la ley marcial, y por ende de las prestaciones que el Ejército Mexicano puede exigir a los civiles. Y hay que tomar en cuenta que los periodos de guerra son etapas donde cualquier nación es vulnerable, tanto por elementos externos como internos al país, y existe el riesgo de que se presenten oportunistas que intenten servirse en su beneficio durante la situación bélica.

Por lo tanto, aunque se no advierte como un tema de urgente atención, pues al día de hoy existen otras prioridades que acaparan la atención del Presidente de la República y de los legisladores, en un futuro tendrá que ser rellenado el vacío jurídico a que acabamos de referirnos, ya que ninguna nación, ni la nuestra, está exenta de abusos externos que puedan desembocar en una declaración de guerra.

4. Declaración de guerra a cargo del Presidente de la República: una vez que el Congreso de la Unión aprobó la declaración de guerra y que expidió la ley marcial respectiva, entonces el Presidente de la República podrá realizar la referida declaración, y hacer uso de la Fuerza Armada Permanente en contra de la nación con quien se está en guerra.

De todo lo indicado, es de establecer que **las fracciones VI y VIII del artículo 89 constitucional, si bien no constituyen facultades directas a favor del Ejército Mexicano, sí pueden derivarse de ellas, en el caso de que se declare la guerra contra otra nación**, pues entonces los militares podrán exigir a los civiles las prestaciones que determine el Congreso de la Unión en la ley marcial que al efecto se expidiere, ello en términos del último párrafo del artículo 16 constitucional.

1.11 ARTÍCULO 129 CONSTITUCIONAL

El texto vigente del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente:

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.

Al respecto, Francisco Arturo Schroeder²⁶ refiere que la primera parte del artículo: “*En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.*”, establece que en un estado de normalidad en el desarrollo de las actividades cotidianas del país, o sea en situación de completa tranquilidad, ni una sola autoridad castrense tiene la mínima facultad para actuar fuera de su propio ámbito o jurisdicción, de manera que carecen de competencia para ordenar a los civiles a actuar, permitir o conceder algo que quieran o necesiten.

Luego, en relación con la segunda parte del artículo: “*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.*”, efectúa un análisis por separado de los términos que integran el enunciado, e indica lo siguiente:

a) Una **comandancia militar** es el recinto en que se encuentra el responsable del mando y administración de un contingente castrense.²⁷ Existe en cualquier situación en que se encuentren viviendo las tropas, en cualquiera de los siguientes supuestos:

- En un cuartel o edificio destinado para su alojamiento.
- En un acantonamiento o distribución de las tropas para su hospedaje en varias localidades, ya sean urbanas o campestres, como en ranchos o haciendas.
- En un campamento ubicado en sitio despoblado, donde se establecen temporalmente fuerzas del Ejército, resguardadas de la intemperie bajo tiendas de campaña o en barrancas, distribuidas de manera que dejen entre sí espacios adecuados para el fácil tránsito de la vigilancia y una rápida formación en caso de alarma. En el campamento se mantiene el mismo patrón o diseño funcional de actividades que en los cuarteles considerados permanentes, o sea que la idea de cuartel se traslada al campo.
- El vivaque o vivac, es el sitio en que pasan las tropas la noche a campo raso y que es de dos tipos: uno de reposo, que se realiza con el equipo personal del soldado y destacamentos mínimos de seguridad; y otro que

²⁶Francisco Arturo Schroeder Cordero, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo XII, artículos 123-136, p. 1055-1060.

²⁷El responsable recibe el nombre de comandante.

es el de alarma, en el cual las tropas duermen con las armas en la mano, listas para actuar en reacciones inmediatas ante las circunstancias.

- En una combinación de las anteriores.

b) Por cuanto hace a la **estación de tropas** o lugar de su estancia, morada o asiento, cabe decir que es impredecible el tiempo de su duración o permanencia en él, ya que puede ser sólo para pernoctar, o bien para estar una semana, o meses, o años; de ahí que la frase “comandancias militares fijas y permanentes” no sea apropiada, pues en todo contingente castrense hay una comandancia, desde las grande unidades hasta las más pequeñas, sea donde sea que se encuentren, bien en asentamientos que perduran por muchos años en un mismo lugar o que se hallen en forma transitoria.

Según Francisco Arturo Schroeder, esta disposición obedece al énfasis que los legisladores del Constituyente de 1857 quisieron darle al civilismo, que desde tu tiempo y hasta la cuarta década del siglo XX, se vio relegado por la presencia de regímenes militares dado a la mentalidad de la época y sobre todo por las revoluciones armadas, guerras con invasores extranjeros e intestinas que la nación sufrió.

c) Por cuanto hace a la idea política de estacionar las tropas **fuera de las poblaciones**, el ilustre abogado Ponciano Arriaga manifestó que *“será imposible, de todo punto imposible, que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos, si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de encontrar en comercio de condescendencias, debilidades y funestas consideraciones con el poder militar. Y será también imposible, de todo punto imposible, que el Ejército se moralice, si ha de residir en las poblaciones viviendo en el ocio, distrayéndose de sus ejercicios, de sus academias, de los deberes de su profesión. Mucho tiene que aprender y que saber el buen soldado; mucho tiene que acostumbrarse a la vida del campamento, de la privación y de la fatiga, si quiere ser útil a la nación que le paga; mucho tiene que consumir en la instrucción, limpieza y cuidado de sus armas, evoluciones y ejercicio, estudio de las leyes de la guerra y otros infinitos detalles de su economía y peculiar gobierno, para que pueda desperdiciar sus días en esa vida que hasta hoy han tenido nuestros veteranos. En esta parte es digna de todo elogio, y principalmente de imitación, la rigurosa observancia en que se halla el Ejército permanente de la nación vecina. Nunca vive en contacto directo con los pueblos, jamás se ven esas rivalidades, esos celos de militar a paisano que son tan frecuentes entre nosotros. El soldado vive en campos, cuarteles, colonias o recintos militares, separados de la gente civil, y vive*

con su familia y se ocupa todo el día en los pormenores de su profesión, se instruye en su oficio y no toma parte en lo que no le toca, si no es cuando se le manda. Difícil será que nuestro Ejército llegue a ese punto...”

En virtud de lo anterior, podemos resaltar que el Ejército Mexicano cuenta con dos facultades que puede ejercer durante el tiempo en que el país se encuentre en estado de paz, a saber:

- a) Ejercer las funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar.
- b) Tener 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.

Por otro lado, y toda vez que el numeral el comentario está cercanamente relacionado con la primer aparte del último párrafo del artículo 16 constitucional, a continuación se transcribe el comentario referida en líneas anteriores, a fin de facilitar la consulta de la información:

“... resulta interesante visualizar el contenido tanto de la primera parte del párrafo final del artículo 16, como del artículo 129, ambos de la CPEUM, y que indican lo siguiente:

Primera parte del último párrafo del artículo 16 constitucional	Artículo 129 constitucional.
<p>En <u>tiempo de paz</u> ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna.</p>	<p>En <u>tiempo de paz</u>, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.</p> <p>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.</p>

Ambos artículos están evidentemente relacionados, en atención de lo siguiente:

- En ambos casos, la primera premisa consiste en que la nación se encuentre en tiempo de paz.
- Luego, ambos enunciados establecen **dos prohibiciones** para los miembros del ejército y para la autoridad militar, que son acordes entre sí: **la primera** consiste en que en tiempo de paz ningún miembro del ejército puede imponer prestación alguna a los civiles; y, **la segunda**, que ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que aquellas que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Pero además, el segundo párrafo del artículo 129 constitucional establece una facultad a favor de la autoridad militar, cuando se encuentre en tiempo de paz, y que consiste en que el ejército pueda tener 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.

Así las cosas, y tomando en cuenta los análisis de todos los artículos constitucionales referidos anteriormente, es factible concluir que el **Ejército Mexicano** cuenta con **facultades constitucionales**, tanto en tiempo de **guerra** como en tiempo de **paz**, que aunque limitadas por el Poder Legislativo Federal, son las siguientes:

Facultades constitucionales del Ejército Mexicano en tiempos de paz (artículo 129 constitucional)	Facultades constitucionales del Ejército Mexicano en tiempos de guerra (último párrafo del artículo 16 constitucional).
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer las funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Estas facultades están indicadas en las leyes militares que al efecto ha expedido el Congreso General. • Tener 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir, a los civiles, alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial que al efecto emita el Congreso General.

CAPÍTULO SEGUNDO

FACULTADES DEL EJÉRCITO MEXICANO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

Este capítulo muestra las disposiciones jurídicas, en materia del Ejército Mexicano, que se han establecido dentro de los documentos constitucionales mexicanos, que indudablemente constituyen las bases documentales históricas de los artículos comentados en el capítulo primero de este trabajo.

2.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Artículo 9°.- Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Artículo 58.- Ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de diputado. Mientras lo fuere, no podrá emplearse en el mando de armas.

Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso **Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:**

Artículo 108.- Decretar la guerra, y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y gobierno con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.

Artículo 111.- Mandar que se aumenten, o disminuyan las fuerzas militares a propuesta del Supremo Gobierno.

Artículo 112.- Dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales en todos los ramos que las constituyen.

Capítulo XII. De la autoridad del Supremo Gobierno **Al Supremo Gobierno toca privativamente:**

Artículo 159.- Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza, y comercio con las naciones extranjeras, conforme al Artículo 108; correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí, o por medio de los ministros públicos, de que habla el Artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos, cuya resolución no esté en sus facultades: y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.

Artículo 160.- Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación: mandar ejecutarlos: distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al Artículo 47, y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del estado; o bien para promover su defensa exterior: todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.

Artículo 161.- Atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones, y demás armas: las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra.

Artículo 162.- Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.

No podrá el Supremo Gobierno:

...

Artículo 168.- Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos ninguna fuerza armada; a no ser en circunstancias muy extraordinarias: y entonces deberá preceder la aprobación del Congreso.

Artículo 171.- En lo que toca al ramo militar se arreglará a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dicta la que más se conforme al sistema de nuestro gobierno: por lo que no podrá derogar, interpretar, ni alterar ninguno de sus capítulos.

Artículo 172.- Pero así en materia de hacienda, como de guerra, y en cualquiera otra podrá, y aun deberá presentar al Congreso los

planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados; mas no se le permite proponer proyectos de decreto extendidos.

Artículo 173.- Pasará mensualmente al Congreso una nota de los empleados, y de los que estuvieren suspensos: y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproducirá siempre que lo exija el mismo Congreso.

Capítulo XV. De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia

Artículo 196.- Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división, y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente general de hacienda, de sus ministros, fiscales y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

Artículo 198.- Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este Tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra, y otros delincuentes de estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.

Artículo 238.- Pero bajo de la misma forma y principios establecidos podrá el Supremo Congreso, y aún será una de sus primarias atenciones, sancionar las leyes, que todavía se echan de menos en este decreto, singularmente las relativas a la constitución militar.

2.2 CONSTITUCIÓN DE 1824

Artículo 20.- Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputados deberán tener además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la república, o una industria que les produzca mil cada año.

Artículo 21.- Exceptúanse del anterior:

...

2. Los militares no nacidos en el territorio de la república que con las armas sostuvieron la independencia del país, a quienes bastará tener la vecindad de ocho años cumplidos en la nación, y los requisitos del Artículo 19.

Artículo 50.- Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:

...

16. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos;

...

18. Designar la fuerza armada de mar y tierra; fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio;

19. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

20. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación;

21. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos;

22. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república;

Sección IV. De las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades

Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

...

6. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno;

7. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes;

...

9. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes;

10. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación;

11. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación;

12. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos mexicanos, previo decreto del Congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes;

Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

1. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso general, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes, y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno;

Sección V. Del Consejo de Gobierno

Artículo 113.- Durante el receso del Congreso general, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del senado, uno por cada estado.

Artículo 116.- Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

4. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el Artículo 110, atribución 11;

Sección III. De las restricciones de los Poderes de los Estados

Artículo 162.- Ninguno de los estados podrá:

...

3. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del congreso general;

4. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora; dando inmediatamente cuenta en estos casos al presidente de la república;

2.3 BASES CONSTITUCIONALES DE 1835. No se localizó antecedente alguno.

2.4 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Tercera. Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes

Artículo 44.- Corresponde al Congreso general exclusivamente:

...

V. Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber en el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él, cuando el caso lo exija;

...

IX. Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder las patentes de corso;

...

XII. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida fuera del país de tropas nacionales;

Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo

Artículo 17.- Son atribuciones del Presidente de la República:

...

XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de diputados, según prescriben los Artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional;

XIV. Nombrar para todos los demás empleados militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes;

...

XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior;

XVIII. Declarar la guerra en nombre de la Nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes;

Artículo 18.- No puede el Presidente de la República:

I. Mandar en personas las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso general, o en sus recesos, del Senado, por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Mientras esté mandando las fuerzas, cesará toda su intervención en el Gobierno, a quien quedará sujeto como general;

...

Quinta. Del Poder Judicial de la República Mexicana

Artículo 13.- La Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en Marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que prevendrá una ley bajo las bases siguientes:

I. De esta Corte Marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente criminales;

...

III. En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

Artículo 14.- En esta Corte Marcial habrá siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo. La elección de todos se hará de la misma manera que la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y disfrutarán como éstos de la prerrogativa concedida en el Artículo 9. Sus calidades serán la I, II, III y IV que expresa el Artículo 4 de esta ley, debiendo ser además generales de división o de brigada.

Artículo 30.- No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar.

Sexta. División del territorio de la República y gobierno interior de

sus pueblos

Artículo 7.- Toca a los gobernadores:

...

II. Disponer de la fuerza armada, que las leyes les concedan con ese objeto;

...

Artículo 15.- Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

...

II. No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para ese objeto, o en el de que se les ordene por el Gobierno general;

...

2.5 ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Artículo 18.- Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del senado que establece el art. 8 de esta acta. Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo.

2.6 CONSTITUCIÓN DE 1857

Artículo 13.- En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.

Artículo 26.- En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del

propietario. En tiempo de guerra solo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley.

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

...

IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

...

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

II. Alistarse en la guardia nacional.

...

Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

...

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo.

...

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el Territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en las aguas de la República.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

Artículo 85.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...

IV. Nombrar, con aprobación del congreso, los coroneles y demás

oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del Artículo 72.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión.

Artículo 122.- En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas 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.

Artículo 125.- Estarán bajo la inmediata inspección de los poderes federales los fuertes, cuarteles, almacenes de depósitos y demás edificios necesarios al gobierno de la Unión.

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO

Este capítulo muestra las disposiciones constitucionales de diversos países, que pudiesen estar relacionadas con potestades dictadas a favor de sus instituciones militares. La finalidad de lo anterior, es mostrar el panorama normativo internacional, que se aplica y subsiste en diversas constituciones.

3.1 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN DE ARGENTINA

Art. 21º.- Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.

Art. 52º.- A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

Art. 75º.- Corresponde al Congreso:

·
25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

·
27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

28. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

Art. 99.º- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

...

12. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.

13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla.

14. Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

Art. 126º.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Art. 127º.- Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

De lo anterior, puede concluirse que la Constitución de la Nación de Argentina no establece prerrogativa alguna a favor de su ejército.

3.2 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

ARTICULO 50º.- No podrán ser elegidos representantes nacionales:

1º. Los funcionarios y empleados civiles, los militares y policías en servicio activo y los eclesiásticos con jurisdicción que no renuncien

y cesen en sus funciones y empleos por lo menos sesenta días antes del verificativo de la elección. Se exceptúan de esta disposición los rectores y catedráticos de Universidad.

....

ARTÍCULO 59º.- Son atribuciones del Poder Legislativo:

...

14º. Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.

15º. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.

16º. Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.

ARTICULO 66º.- Atribuciones de la Cámara de Senadores

...

8º. Aceptar o negar, en votación secreta, los ascensos a General de Ejercicio, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, Almirante, Vicealmirante, Contraalmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, y General de la Policía Nacional, propuestos por el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 68º.- Fines de la Reunión en Congreso

...

7º. Resolver la declaratoria de guerra a petición del Ejecutivo.

8º. Determinar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación.

ARTICULO 96º.- Atribuciones del Presidente de la República

Son atribuciones del Presidente de la República:

...

18º Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la Constitución.

19º Designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Comandante General de la Policía Nacional.

20º Proponer al Senado, en caso de vacancia, ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Almirante,

Vicealmirante, Contralmirante de las fuerzas Armadas de la Nación, y a General de la Policía Nacional con informe de sus servicios y promociones.

21º Conferir, durante el estado de guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla.

ARTICULO 97º.- El grado de Capitán General de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente de la República.

ARTICULO 111º.- Declaración de estado de sitio

I. En los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional el Jefe del Poder ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuere necesario.

II. Si el Congreso se reuniese ordinaria o extraordinariamente, estando la República o una parte de ella bajo el estado de sitio, la continuación de éste será objeto de una autorización legislativa. En igual forma se procederá si el Decreto de Estado de Sitio fuese dictado por el Poder Ejecutivo estando las Cámaras en funciones.

III. Si el estado de sitio no fuere suspendido antes de noventa días, cumplido este término caducará de hecho, salvo el caso de guerra civil o internacional. Los que hubieren sido objeto se apremio serán puestos en libertad, a menos de haber sido sometidos a la jurisdicción de tribunales competentes.

IV. El Ejecutivo no podrá prolongar el estado de sitio más allá de noventa días, ni declarar otro dentro del mismo año sino con asentimiento del Congreso. Al efecto, lo convocará a sesiones extraordinarias si ocurriese el caso durante el receso de las Cámaras.

ARTICULO 112º.- Efectos de la Declaración de estado de sitio

La declaración de estado de sitio produce los siguientes efectos:

1º El Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias.

2º Podrá imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales que fueren indispensables, así como negociar y exigir empréstitos siempre que los recursos ordinarios fuesen insuficientes. En los casos de empréstito forzoso el Ejecutivo asignará las cuotas y las distribuirá entre los contribuyentes conforme a su capacidad económica.

3º Las garantías y los derechos que consagra esta Constitución no quedarán suspensos de hecho y en general con la sola declaración del estado de sitio; pero podrán serlo respecto de señaladas personas fundadamente sindicadas de tramar contra el orden público, de acuerdo a lo que establecen los siguientes párrafos.

4º Podrá la autoridad legítima expedir órdenes de comparendo o arresto contra los sindicatos, pero en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas los pondrá a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que hubiesen motivado el arresto. Si la conservación del orden público exigiese el alejamiento de los sindicatos, podrá ordenarse su confinamiento a una capital de Departamento o de Provincia que no sea malsana. Queda prohibido el destierro por motivos políticos; pero al confinado, perseguido o arrestado por estos motivos, que pida pasaporte para el exterior, no podrá serle negado por causa alguna debiendo las autoridades otorgarle las garantías necesarias al efecto.

5º Los ejecutores de órdenes que violen estas garantías podrán ser enjuiciados en cualquier tiempo, pasado que sea el estado de sitio, como reos de atentado contra las garantías constitucionales, sin que les favorezca la excusa de haber cumplido órdenes. En caso de guerra internacional, podrá establecerse censura sobre la correspondencia y todo medio de publicación.

TITULO SÉPTIMO

REGIMEN DE LAS FUERZAS ARMADAS

ARTICULO 207º.- Constitución de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de la Nación están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, cuyos efectivos serán fijados por el Poder Legislativo, a proposición del Ejecutivo.

ARTICULO 208º.- Misión las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

ARTICULO 209º.- Organización de las Fuerzas Armadas

La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por ley.

ARTICULO 210º.- Capitán General de las Fuerzas Armadas

I. Las fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, y en lo técnico, del Comandante en Jefe.

II. En caso de guerra el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.

ARTICULO 211º.- Requisitos para ser miembro de las Fuerzas Armadas

I. Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.

II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y de grandes unidades, es indispensable ser boliviano de nacimiento y reunir los requisitos que señala la ley. Igualmente serán necesarias para ser Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional.

ARTICULO 212º.- Consejo Supremo de Defensa Nacional

El Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.

ARTICULO 213º.- Servicio militar obligatorio.

Todo boliviano está obligado a prestar servicio militar de acuerdo a ley.

ARTICULO 214º.- Ascensos en las Fuerzas Armadas.

Los ascensos en las Fuerza Armadas serán otorgados conforme a la ley respectiva.

De lo anterior, es de resaltar que la Constitución de la República de Bolivia, establece que las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas no ejercen dichas atribuciones de manera libre e independiente, sino que están supeditadas a las órdenes que al efecto emita el Presidente de la República, en su calidad de Capitán General de las Fuerzas Armadas.

3.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Artículo 18.

Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

Artículo 19.

La Constitución asegura a todas las personas:

...

3º La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o

perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

...

Artículo 22.

Todo habitante de la República debe respeto a Chile y a sus emblemas nacionales.

Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena.

El servicio militar y demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios en los términos y formas que ésta determine.

Los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los Registros Militares, si no están legalmente exceptuados.

Artículo 32.

Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

...

18.º Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 93, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 94;

19.º Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

20.º Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas;

21.º Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional, y

ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL

Artículo 39.

El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

Artículo 40.

1.º En situación de guerra externa, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.

2.º En caso de guerra interna o conmoción interior, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio.

El Congreso, dentro del plazo de diez días, contados desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciare dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición.

Sin embargo, el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración.

Cada rama del Congreso deberá emitir su pronunciamiento, por la mayoría de los miembros presentes, sobre la declaración de estado de sitio propuesta por el Presidente de la República. Podrá el Congreso, en cualquier tiempo y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, dejar sin efecto el estado de sitio que hubiere aprobado.

La declaración de estado de sitio sólo podrá hacerse hasta por un plazo máximo de noventa días, pero el Presidente de la República podrá solicitar su prórroga, la que se tramitará en conformidad a las normas precedentes.

3.º El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.

Dicho estado no podrá exceder de noventa días, pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias.

4.º En caso de calamidad pública, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

5º El Presidente de la República podrá decretar simultáneamente dos o más estados de excepción si concurren las causales que permiten su declaración.

6.º El Presidente de la República podrá, en cualquier tiempo, poner término a dichos estados.

Artículo 41.

1.º Por la declaración de estado de asamblea el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

2.º Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni en otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Podrá, además, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y de opinión.

La medida de traslado deberá cumplirse en localidades urbanas que reúnan las condiciones que la ley determine.

3.º Los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para adoptar las medidas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere esta Constitución. La interposición y tramitación de los recursos de amparo y de protección que conozcan los tribunales no suspenderán los efectos de las medidas decretadas, sin perjuicio de lo que resuelvan en definitiva respecto de tales recursos.

4.º Por la declaración de estado de emergencia, se podrá restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión.

5.º Por la declaración del estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Podrá asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias.

6.º Declarado el estado de emergencia o de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que la ley señale.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de los estados de emergencia y de catástrofe.

7.º Las medidas que se adopten durante los estados de excepción, no podrán prolongarse más allá de la vigencia de dichos estados.

En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones.

8.º Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, y con ello se cause daño.

9.º Una ley orgánica constitucional podrá regular los estados de excepción y facultar al Presidente de la República para ejercer por sí o por otras autoridades las atribuciones señaladas precedentemente, sin perjuicio de lo establecido en los estados de emergencia y de catástrofe.

Artículo 45.

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis

de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores.

Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.

El Senado estará integrado también por:

...

d. Un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional ;

Artículo 48.

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

2. Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

..

d. De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y

Artículo 60.

Sólo son materias de ley:

...

13. Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;

Artículo 79.

La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares de

tiempo de guerra.

...

CAPÍTULO X. FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Artículo 90.

Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Artículo 91.

La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

Artículo 92.

Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de

su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.

Artículo 93.

Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros, serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período o gozarán de inamovilidad en su cargo.

En casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

Artículo 94.

Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como, las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

CAPÍTULO XI. CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 95.

Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto. Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto.

Artículo 96.

Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

- a. Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;
- b. Hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;
- c. Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60;
- d. Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley, y
- e. Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

De lo anterior, es de resaltar que la Constitución Política de la República de Chile, no concede alguna atribución autónoma a favor de sus Fuerzas Armadas, pues a pesar de que existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República, son cuerpos esencialmente obedientes y no deliberantes.

3.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

ARTICULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás

derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

ARTICULO 59. En caso de guerra y sólo para atender a sus requerimientos, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el Gobierno Nacional sin previa indemnización.

En el expresado caso, la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, para atender a las necesidades de la guerra, o para destinar a ella sus productos.

El Estado será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

ARTICULO 91. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el

superior que da la orden.

ARTICULO 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

ARTICULO 173. Son atribuciones del Senado:

1. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.

...

4. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

..

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

...

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

CAPITULO VI. DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno

le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

CAPITULO VII. DE LA FUERZA PÚBLICA

ARTICULO 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando

las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

ARTICULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

ARTICULO 219. La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

ARTICULO 220. Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley.

ARTICULO 221. De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

ARTICULO 222. La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos.

ARTICULO 223. Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno.

De lo anterior, cabe concluir que la Constitución Política de la República de Colombia, no establece potestades autónomas a favor de sus Fuerzas Armadas, pues a pesar que tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, dependerán de las instrucciones del Presidente de la República por ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Aunado a lo anterior, se contempla que las Fuerzas Armadas no son deliberantes, ni pueden reunirse por sí, sino solo por orden de autoridad legítima.

3.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR

Art. 126.- La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.

Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

...

13. Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.

14. Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.
15. Asumir la dirección política de la guerra.
16. Mantener el orden interno y la seguridad pública.

Capítulo 4. Del estado de emergencia

Art. 180.- El Presidente de la República decretará el estado de emergencia, en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. El estado de emergencia podrá afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas.

Art. 181.- Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República podrá asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas:

...

7. Disponer el empleo de la fuerza pública a través de los organismos correspondientes, y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella.

Capítulo 5. De la fuerza pública

Art. 183.- La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.

Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.

Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.

La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las

Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.

La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.

Art. 184.- La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley.

El mando militar y el policial se ejercerán de acuerdo con la ley.

Art. 185.- La fuerza pública será obediente y no deliberante. Sus autoridades serán responsables por las órdenes que impartan, pero la obediencia de órdenes superiores no eximirá a quienes las ejecuten de responsabilidad por la violación de los derechos garantizados por la Constitución y la ley.

Art. 186.- Los miembros de la fuerza pública tendrán las mismas obligaciones y derechos que todos los ecuatorianos, salvo las excepciones que establecen la Constitución y la ley.

Se garantizan la estabilidad y profesionalidad de los miembros de la fuerza pública. No se los podrá privar de sus grados, honores ni pensiones sino por las causas y en la forma previstas por la ley.

Art. 187.- Los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria.

Art. 188.- El servicio militar será obligatorio. El ciudadano será asignado a un servicio civil a la comunidad, si invocare una objeción de conciencia fundada en razones morales, religiosas o filosóficas, en la forma que determine la ley

Art. 189.- El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularan en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar.

Art. 190.- Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional.

De lo anterior, se desprende que la Constitución Política de la República de Ecuador considera que sus Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.

Sin embargo, tales atribuciones deben ejercerlas bajo el mando del Presidente de la República, quien es la máxima autoridad de la fuerza pública, y tiene la potestad de asumir la dirección política de la guerra. Además, se considera que las Fuerzas Armadas son obedientes y no deliberantes.

3.6 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Artículo 1

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Artículo 8

Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

Artículo 15

Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos

inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.

Artículo 30

1. Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España.
2. La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.

TITULO II. De la Corona

Artículo 56

1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2.

Artículo 62

Corresponde al Rey:

...

f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.

...

h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Artículo 63

1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.

2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.

3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.

TITULO III. De las Cortes Generales.

CAPÍTULO PRIMERO

De las Cámaras

Artículo 66

1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

...

Artículo 94

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.

TITULO IV. Del Gobierno y de la Administración

Artículo 97

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Artículo 98

1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.
3. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.
4. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno

Artículo 104

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

- 4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.

De lo anterior, se determina que la Constitución Española no concede atribuciones independientes a favor de sus Fuerzas Armadas, pues no obstante que tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, así como defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, su actuar está condicionado a las decisiones del Gobierno y a la ley que al efecto expidan las Cámaras.

3.7 CONSTITUCIÓN FRANCESA

Artículo 13

El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los decretos discutidos en Consejo de Ministros.

Nombrará los cargos civiles y militares del Estado.

...

Artículo 15

El Presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional.

Artículo 16

Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado sobre ello.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios.

Artículo 20

El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación.

Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada.

Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50.

Artículo 21

El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares.

Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros.

Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités a que se refiere el artículo 15.

Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la

presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.

TÍTULO V - De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno

Artículo 34

Las leyes serán votadas por el Parlamento.

La ley fijará las normas sobre:

...

La ley fijará asimismo las normas referentes:

- al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias y las Cámaras locales;
- a la creación de categorías de entes públicos;
- a las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado;

...

La ley determinará los principios fundamentales:

- de la organización general de la Defensa nacional ;

...

Artículo 35

La declaración de guerra será autorizada por el Parlamento.

De lo anterior, se concluye que la Constitución Francesa no otorga facultades independientes al sus Fuerzas Armadas, toda vez que deben obedecer al Presidente de la República, quien es el jefe de las Fuerzas Armadas y responsable de la defensa nacional.

3.8 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Artículo 13. El territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional.

El espacio geográfico venezolano es una zona de paz. No se podrán establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de ninguna potencia o coalición de potencias.

Artículo 41. Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal o Fiscalía General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Artículo 45. Se prohíbe a la autoridad pública, sea civil o militar, aun en estado de emergencia, excepción o restricción de garantías, practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada de personas. El funcionario o funcionaria que reciba orden o instrucción para practicarla, tiene la obligación de no obedecerla y denunciarla a las autoridades competentes. Los autores o autoras intelectuales y materiales, cómplices y encubridores o encubridoras del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo, serán sancionados de conformidad con la ley.

Capítulo II

De la Competencia del Poder Público Nacional

Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

...

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.

...

7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.

8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.

Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

...

11. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el

exterior o extranjeras en el país.

Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

...

5. Dirigir las Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ellas y fijar su contingente.

6. Ejercer el mando supremo de las Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.

Artículo 261. La jurisdicción penal militar es parte integrante del Poder Judicial, y sus jueces o juezas serán seleccionados por concurso. Su ámbito de competencia, organización y modalidades de funcionamiento, se regirán por el sistema acusatorio y de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Justicia Militar. La comisión de delitos comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, serán juzgados por los tribunales ordinarios. La competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar.

La ley regulará lo relativo a las jurisdicciones especiales y a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución.

Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

...

3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o Fiscalía General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales u oficialas generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o Fiscalía General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y

si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva

Artículo 291. La Contraloría General de la Fuerza Armada es parte integrante del sistema nacional de control. Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento lo determinará la ley respectiva y estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la Fuerza Armada quien será designado mediante concurso de oposición.

TÍTULO VII DE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

Capítulo I

De las Disposiciones Generales

Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

Artículo 324. Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra, todas las que existan, se fabriquen o introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

Capítulo II

De los Principios de Seguridad de la Nación

Artículo 326. La seguridad de la Nación se fundamenta en la correspondencia entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia,

igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Capítulo III

De la Fuerza Armada Nacional

Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezcan sus respectivas leyes orgánicas.

Artículo 329. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

Artículo 330. Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en

situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.

Artículo 331. Los ascensos militares se obtienen por mérito, escalafón y plaza vacante. Son competencia exclusiva de la Fuerza Armada Nacional y estarán regulados por la ley respectiva.

Visto lo anterior, se concluye que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no concede a sus Fuerzas Armadas facultades que puedan ejercer de manera independiente, pues su actuar está condicionado a las órdenes del Presidente de la República, quien cuenta con la atribución de dirigir las Fuerzas Armadas, en su carácter de Comandante en Jefe.

CONCLUSIONES

1. El fuero de guerra no es un privilegio o un derecho a favor de los militares, sino más bien es el medio necesario para poder exigir la responsabilidad de los militares en caso de incumplimiento de su deber.
2. De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, la paz podría entenderse como la situación y relación mutua de quienes no están en guerra, o la pública tranquilidad y quietud de los Estados, o el sosiego y buena correspondencia de unas personas con otras, especialmente en las familias, en contraposición a las disensiones, riñas y pleitos, etc.
3. En nuestro país, la situación de paz para con las demás naciones, puede percibirse como la situación de tranquilidad diplomática, política y gubernamental, o como el mutuo mantenimiento de relaciones de cordialidad, de respeto, de apoyo, de fraternidad, etc.
4. México, por regla general, mantiene relaciones de paz para con los demás países. Sin embargo, es factible que tal situación de respeto o apoyo entre nuestro país y otra u otras naciones se vea afectada o menoscabada por múltiples circunstancias -que no se enlistan ni se mencionan en nuestra Carta Magna, pues se trata de cuestiones políticas que en su momento sólo pueden ser valoradas por el Presidente de la República y por el Congreso de la Unión- a tal grado que sea necesaria la declaración de guerra.
5. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la guerra es la desvanecencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias, o bien, la lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación.
6. En México, en nuestra Constitución General, no se establece claramente el procedimiento que habría de seguirse para realizar la declaración de guerra en contra de otra nación.
7. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene la facultad de proponer al Congreso de la Unión la declaración de guerra, siempre y cuando se encuentre en riesgo la seguridad interior o la defensa exterior de la Federación.

8. Para efectos de la declaración de guerra, la ley marcial que expida el Congreso General deberá contener al menos los siguientes elementos:

a) Referencia de que la ley se expide en términos del último párrafo del artículo 16, de la fracción XII del artículo 73 y de la fracción VI y VIII del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Las prestaciones que los militares tendrán derecho a exigir a los civiles durante el tiempo que subsista el estado de guerra, teniendo que limitarse a las prestaciones que señale la ley marcial para evitar posibles abusos.

c) Que la ley marcial estará vigente durante el tiempo que dure la declaración de guerra.

9. Nuestra Carta Magna no establece quién tiene la facultad de declarar por terminada la guerra, ni tampoco el procedimiento respectivo. La ley suprema es omisa en indicar el procedimiento o la autoridad facultada para dar terminada la declaración de guerra y, en consecuencia, tener por restablecida la paz en la nación. Dicha omisión pudiese parecer intrascendente o irrelevante, pero no es así, ya que de la subsistencia del estado de guerra se colige la vigencia de la ley marcial, y por ende de las prestaciones que el Ejército Mexicano puede exigir a los civiles. Y hay que tomar en cuenta que los periodos de guerra son etapas donde cualquier nación es vulnerable, tanto por elementos externos como internos al país, y existe el riesgo de que se presenten oportunistas que intenten servirse en su beneficio durante la situación bélica.

Por lo tanto, aunque se no advierte como un tema de urgente atención, pues al día de hoy existen otras prioridades que acaparan la atención del Presidente de la República y de los legisladores, en un futuro tendrá que ser rellenado el vacío jurídico a que acabamos de referirnos, ya que ninguna nación, ni la nuestra, está exenta de abusos externos que puedan desembocar en una declaración de guerra.

10. Anteriormente, existía el criterio jurisprudencial de que no procedía el amparo en contra de las resoluciones de despido de los militares, pues se argumentaba que el servicio militar era un derecho político y no de una garantía individual. Sin embargo, ese criterio fue superado por otro que argumenta que si bien era cierto que el servicio militar procedía de un derecho político, también lo era que una vez enlistados los militares adquirirían derechos laborales, que deben ser protegidos por el juicio de

amparo, en virtud de tratarse de garantías individuales.

11. El **último párrafo del artículo 16 de la CPEUM sí establece facultades a favor del Ejército Mexicano**, que sólo puede ejercer cuando el país se encuentre en tiempos de guerra, y que consiste en exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.
12. El **Ejército Mexicano** cuenta con **facultades constitucionales**, tanto en tiempo de **guerra** como en tiempo de **paz**, que aunque limitadas por el Poder Legislativo Federal, son las siguientes:
 - a) Facultades constitucionales del Ejército Mexicano en tiempo de paz: Ejercer las funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Estas facultades están indicadas en las leyes militares que al efecto ha expedido el Congreso General. Y, tener 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.
 - b) Facultades constitucionales del Ejército Mexicano en tiempo de guerra: Exigir, a los civiles, alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial que al efecto emita el Congreso General
13. La Constitución de la Nación de Argentina no establece prerrogativa alguna a favor de su ejército.
14. La Constitución de la República de Bolivia, establece que las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país. Sin embargo, las Fuerzas Armadas no ejercen dichas atribuciones de manera libre e independiente, sino que están supeditadas a las órdenes que al efecto emita el Presidente de la República, en su calidad de Capitán General de las Fuerzas Armadas.
15. La Constitución Política de la República de Chile, no concede alguna atribución autónoma a favor de sus Fuerzas Armadas, pues a pesar de

que existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República, son cuerpos esencialmente obedientes y no deliberantes.

16. La Constitución Política de la República de Colombia, no establece potestades autónomas a favor de sus Fuerzas Armadas, pues a pesar que tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, dependerán de las instrucciones del Presidente de la República por ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Aunado a lo anterior, se contempla que las Fuerzas Armadas no son deliberantes, ni pueden reunirse por sí, sino solo por orden de autoridad legítima.
17. La Constitución Política de la República de Ecuador considera que sus Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, tales atribuciones deben ejercerlas bajo el mando del Presidente de la República, quien es la máxima autoridad de la fuerza pública, y tiene la potestad de asumir la dirección política de la guerra. Además, se considera que las Fuerzas Armadas son obedientes y no deliberantes.
18. La Constitución Española no concede atribuciones independientes a favor de sus Fuerzas Armadas, pues no obstante que tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, así como defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, su actuar está condicionado a las decisiones del Gobierno y a la ley que al efecto expidan las Cámaras.
19. La Constitución Francesa no otorga facultades independientes al sus Fuerzas Armadas, toda vez que deben obedecer al Presidente de la República, quien es el jefe de las Fuerzas Armadas y responsable de la defensa nacional.
20. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no concede a sus Fuerzas Armadas facultades que puedan ejercer de manera independiente, pues su actuar está condicionado a las órdenes del Presidente de la República, quien cuenta con la atribución de dirigir las Fuerzas Armadas, en su carácter de Comandante en Jefe.

BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario de la Real Academia Española.
- Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, primera reimpresión de la edición de 1902, UNAM, 1978.
- Francisco Arturo Schroeder Cordero, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo II, artículos 5º-11.
- Francisco Arturo Schroeder Cordero, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo XII, artículos 123-136.
- Ignacio Galindo Garfias, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo V, artículos 28-36.
- Manuel González Oropeza, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, (5ª ed.), LVII Legislatura, Tomo IX, artículos 82-94.

Diarios de debates

- Diario de debates del **artículo 13** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza.
- Dictamen del artículo **26** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza.
- Diario de debates del artículo **31** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza.

- Dictamen del artículo **32** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza.
- Diario de debates del artículo **32** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza.
- Diario de debates de la fracción **XV** del artículo **73** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza
- Diario de debates de la fracción **V** del artículo **82** del proyecto constitucional del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el C. Venustiano Carranza
- Diario de debates correspondiente a la primera reforma constitucional de la fracción **V** del artículo **82** constitucional, publicada en el DOF el 22 de enero de 1927.
- Diario de debates correspondiente a la segunda reforma constitucional de la fracción **V** del artículo **82** constitucional, publicada en el DOF el 8 de enero de 1943.

Tesis o jurisprudencias

- Registro No. 309807, Localización: Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación LXI, Página: 3760, Tesis Aislada, Materia(s): Penal. Amparo penal directo 830/39. Pérez Baeza Elpidio. 30 de agosto de 1939. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Rodolfo Chávez S. La publicación no menciona el nombre del ponente.
- Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. XXXI, pp. 1106 y 1107; t. XXVIII, pp. 1519 y 1520; y t. XXIX, pp. 1862 y 1863.
- Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. XLIX, pp. 798-799.
- Registro No. 329624, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación LXIII, Página: 3963, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa. “BAJA EN EL EJERCITO, PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA.”

Marco legal y constitucional de México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de Apatzingán de 1814.
- Constitución de 1824.
- Bases Constitucionales de 1835.
- Leyes Constitucionales de 1836.
- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.
- Constitución de 1857.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Marco constitucional internacional

- Constitución de la Nación de Argentina.
- Constitución de la República de Bolivia.
- Constitución Política de la República de Chile.
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Constitución Política de la República de Ecuador.
- Constitución Española.
- Constitución Francesa.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Páginas web consultadas**
- <http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=81>

