

GOBIERNO ESTATAL

ENRIQUE DOGER GUERRERO


MAPorrúa
librero-editor • México



Universidad
Autónoma
de Puebla

re
CONSEJO EDITORIAL



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

GOBIERNO ESTATAL

S E R I E
EL DERECHO



LXII LEGISLATURA
CONSEJO EDITORIAL CÁMARA DE DIPUTADOS

PRESIDENCIA

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN
Dip. JUAN PABLO ADAME ALEMÁN, *Titular*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI
Dip. JOSÉ ENRIQUE DOGER GUERRERO, *Titular*
Dip. ELIGIO CUTLÁHUAC GONZÁLEZ FARIAS, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
DIP. TOMÁS BRITO LARA, *Titular*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM
Dip. RICARDO ASTUDILLO SUÁREZ, *Titular*
Dip. LAURA XIMENA MARTEL CANTÚ, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO
Dip. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, *Titular*
Dip. FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT
Dip. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ, *Titular*
Dip. RICARDO CANTÚ GARZA, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA
Dip. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, *Titular*
Dip. JOSÉ ANGELINO CAAMAL MENA, *Suplente*

SECRETARIO GENERAL

Mtro. MAURICIO FARAH GEBARA

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO EDITORIAL

EDGAR PIEDRAGIL GALVÁN

GOBIERNO ESTATAL

ENRIQUE DOGER GUERRERO



*Mi especial agradecimiento para
el maestro LEONARDO CORRO FERNÁNDEZ*
EDG

Primera edición, 2004

Coeditores:

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C
COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C

Segunda edición, 2013

Coeditores:

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 2004-2013, ENRIQUE DOGER GUERRERO

© 2013, por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-739-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prólogo

Diputado Manlio Fabio Beltrones
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI
Integrante de la Junta de Coordinación Política
H. Cámara de Diputados LXII Legislatura

El hilo conductor de este magnífico libro es una visión moderna, fresca y propositiva del gobierno estatal en el contexto del federalismo, la democracia contemporánea y la globalización.

Esta novedosa perspectiva analítica está fundada en un valioso material documental histórico y jurídico que sitúa a las entidades federativas en nuestro régimen de gobierno y a la luz de las constituciones que hemos tenido en nuestro desarrollo político, lo cual da pie a introducir un sugerente capítulo sobre los elementos contemporáneos de una gestión gubernamental moderna y un apartado final sobre los principios e instrumentos de la democracia participativa.

La lectura de esta interpretación del pasado, el presente y el futuro del gobierno estatal conduce a reflexionar sobre dos temas que deseo compartir con quienes se adentren en estas páginas, sobre los retos del federalismo y la gestión pública local en el contexto nacional e internacional, y el horizonte de la democracia participativa en los regímenes contemporáneos. Se trata, desde luego, de aspectos centrales que se abordan en el libro, sobre los que deseo extenderme desde la perspectiva del trabajo legislativo que he desarrollado como legislador federal en años recientes y, actualmente, desde la Cámara de Diputados.

Comparto plenamente la tesis del autor de que la desigualdad es y ha sido el problema principal del país y de que el federalismo debe ser un instrumento que coadyuve a reducir los extremos en la distribución del ingreso a nivel regional y entre los distintos estratos de la población.

Esto nos plantea el enorme reto de hacer de una forma de organización territorial y política como es el federalismo, un mecanismo que incorpore la diversidad regional y social y la pluralidad política para promover la cohesión social, el crecimiento y la unidad nacional.

Como bien apunta el autor, desde las diputaciones provinciales de la Colonia, las cuales son el origen del sistema federal nacional, uno de los retos fundamentales de nuestro desarrollo ha sido incorporar la diversidad de México a un mismo régimen de gobierno y a la identidad nacional, de tal forma que se respeten las particularidades regionales y se fomenten la integración, el bienestar de la población y el desarrollo y la soberanía de la nación.

Esta preocupación está muy presente en los debates que sostenemos hoy en el Congreso sobre cómo diseñar e instrumentar un federalismo hacendario que garantice la equidad fiscal, al mismo tiempo que considere la diversidad y la desigualdad de condiciones en los gobiernos estatales y municipales, lo cual implica adoptar un esquema hacendario que garantice un trato diferenciado (no uniforme) que reduzca las asimetrías en el desarrollo local, así como una estrategia de reforzamiento de la estructura y las capacidades institucionales de la autoridad local.

Se trata de reconocer las capacidades regionales y de liberarlas, de estimularlas como generadoras del desarrollo local y nacional, al mismo tiempo que la Federación, como depositaria de la unidad del Pacto Federal, mantiene sus atribuciones, compensa las diferencias en el desarrollo local y promueve una visión común con objetivos generales.

Esta es una parte central de las preocupaciones que subyacen en el debate sobre la reforma hacendaria que habremos de abordar en la LXII Legislatura, sobre la base de que la heterogeneidad regional debe ser vista como una fuente de oportunidades de desarrollo nacional y local y de que requerimos de un federalismo articulado como el que se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, cuya nota común sea la coordinación intergubernamental en función de la responsabilidad, con objetivos y metas claras que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones de la autoridad con sus gobernados.

Un segundo plano de los temas legislativos que se debaten en el Congreso de la Unión es el relativo a los instrumentos de la democracia participativa y sus implicaciones en cuanto al ejercicio democrático y plural, a nivel nacional y estatal, del gobierno contemporáneo.

A las sugerentes reflexiones contenidas en el libro, cabría agregar que la aprobación de la reforma política en 2012 y los debates actuales sobre la reglamentación de los instrumentos de la democracia participativa nos han planteado la relevancia de entender el carácter complementario que ellos tienen respecto a los mecanismos clásicos de la democracia representativa.

En otras palabras, la democracia moderna se consolida con una combinación virtuosa de los cauces de la democracia directa y las formas de representación indirecta de la voluntad popular. La primera permite integrar la diversidad de la sociedad civil y el vigor del impulso ciudadano en las tareas cotidianas del gobierno, mientras que la segunda debe actualizar la gestión pública y las relaciones intergubernamentales para responder eficazmente a la expresión directa y regular del sentimiento y el interés de los ciudadanos.

La integración de ambas formas de ejercicio democrático del poder es, con seguridad, uno de los retos mayores del gobierno contemporáneo. El desarrollo de las tecnologías de la información, como bien sugiere el texto, urge a estas innovaciones en todos los niveles de gobierno, como también lo apura la magnitud de las asignaturas de crecimiento, empleo, educación y equidad social que tenemos actualmente los mexicanos.

El presente libro es una muy significativa aportación a este debate y a las tareas implicadas y su oportuna reedición asegura el acceso público a esta magnífica aportación al ejercicio democrático y plural del gobierno federal, estatal y municipal.

Introducción

Enrique Doger Guerrero

Durante las dos últimas décadas del siglo xx la sociedad mexicana enfrentó profundos procesos de transformación y cambio que hoy, recién iniciado un nuevo siglo, nos obligan a redefinir nuestro perfil como país en un concierto mundial dinámico y complejo que no está exento, como lo hemos visto ya, de grandes riesgos e incertidumbres.

Así, lo nacional ya no es visto, considerado ni valorado como antaño; la globalización le ha impuesto nuevos procesos, concepciones y exigencias. Hoy la procesos económicos, políticos y sociales de carácter nacional se conciben como momentos de dinámicas regionales y mundiales cuyas causas y efectos van más allá de las fronteras tradicionales.

Abrirnos al mundo no sólo significa eliminar barreras al comercio internacional, sino, en un sentido más extenso y profundo, abrirnos hacia nosotros mismos para encontrar e impulsar esas aspiraciones propias que confluyen en el anhelo universal de progreso, de paz, equidad y justicia. Esta necesidad de redefinirnos nos exige reconocernos, es decir, repasar nuestra historia para identificar los momentos, luminosos u oscuros, que como nación hemos transitado y en los que hemos construido los principios y la institucionalidad que nos rigen.

Desde esta perspectiva, el signo fundamental del México contemporáneo es la emergencia de una sociedad más madura; más informada, participativa y exigente con sus autoridades y con sus instituciones. La participación de esta sociedad, a través de partidos políticos, organizaciones sociales, organismos civiles, etcétera, ha modificado situaciones y creado otras inéditas en nuestra historia. Sin embargo, pese a crisis de índole diversa y momentos de grave riesgo, los mexicanos hemos optado por exigir que cualquier transformación se realice mediante procesos institucionales, sin romper el tejido social y por procedimientos pacíficos.

Asimismo, al poner las leyes como referencia para cualquier cambio, hemos avanzado en una cultura jurídica que acude a la ley como garantía de derechos y exigencia de obligaciones, los que deben ser cubiertos a plenitud. Al respecto podríamos afirmar que nuestra diversidad ética, política, social y cultural ha encontrado forma y cauce en las leyes, lo cual alienta un espíritu de tolerancia indispensable para consolidar nuestros avances.

Así, México está viviendo hoy una difícil y compleja etapa de cambio, de reformas económicas y sociales, de alternancia en el poder político; de redefinición de su institucionalidad. En este proceso ha ratificado el federalismo como característica del Estado mexicano y se plantea su consolidación como una de las principales necesidades para alcanzar un desarrollo más equitativo, más justo.

Contrario a las dramáticas vicisitudes y acontecimientos que marcaron el siglo XIX de nuestra existencia como país, en el siglo XXI no habrá dudas ni oposiciones al federalismo; al contrario, hoy el reto es llevarlo a concreciones y alcances realmente efectivos que nutran nuestra vida democrática e impulsen con certezas nuestro desarrollo económico y social.

Pero el federalismo no sólo tiene hoy una vertiente de organización política y social, descubre también en su naturaleza un ángulo que compete a la administración como requerimiento para

su efectividad, cuyo núcleo es la capacidad de administración de los gobiernos, y depende en mucho recuperar la credibilidad de los ciudadanos en ellos. Por más y bien intencionadas que sean las propuestas gubernamentales, la credibilidad se pierde si se carece de la capacidad técnica y administrativa para volver promesas y derechos en realidades.

Así entonces, estamos frente a una situación en que las viejas demandas ancestrales y los nuevos retos de la globalización nos exigen conocimientos, innovación, experiencia, comprensión de nuestra historia y nuestras leyes, y capacidad técnica para resolverlos. Este libro tiene el propósito de presentar la evolución de nuestro estado dentro del federalismo a través de sus fundamentos teóricos y jurídicos y de su normatividad constitucional relativa a la administración. De su lectura pueden obtenerse varios elementos que nos permitan ubicar a nuestra entidad y comprender la naturaleza, el sentido y los elementos institucionales de su administración.

Este trabajo se divide en seis capítulos: El primero contiene una introducción al régimen federal mexicano, explicando la naturaleza del federalismo y su evolución en la República.

El segundo capítulo está dedicado a revisar la correspondencia que tuvo nuestra entidad con el pacto federal. Incluye documentos para la historia del federalismo en nuestro estado. También hago referencia a la connotada participación que ha tenido Puebla en el impulso decidido al federalismo. Una de sus figuras es el ex gobernador Melquíades Morales Flores, quien, en su momento fue uno de los fundadores de la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conago, que en los últimos años ha contribuido a recobrar la importancia del pacto fundacional.

El tercer capítulo contiene un breve estudio de las competencias y limitaciones de los gobiernos estatales en México, para entender algunas de nuestras limitaciones que como Entidades

Federativas hemos tenido y con ello el desarrollo regional, tarea primordial en este siglo que empezamos.

El cuarto capítulo contiene un estudio sobre algo que todos los poblanos debemos de tener en cuenta: nuestra Constitución, que factor indispensable para nuestra armonía con el orden constitucional que impone la Federación y con las libertades y derechos que como poblanos tenemos.

El quinto capítulo aborda la administración estatal e incluye un apartado teórico que lleva a comprender el porqué y cómo la administración gubernamental hace y actúa. A través de la administración estatal se hacen efectivos los principios constitucionales en los más variados sectores de nuestra vida cotidiana, nuestra seguridad, nuestra educación, el transporte, la salud, etcétera.

El sexto capítulo refiere la participación ciudadana y la gran importancia que tiene en el desarrollo de nuestro estado.

Por último, como Anexos se incluye un conjunto de documentos necesarios para comprender el federalismo en México.

El Régimen Federal Mexicano

PARA COMPRENDER EL ESTADO

Para entender al Estado es necesario acudir a la historia. El concepto deriva del latín *statum*, que significa lugar o situación en que está una persona o cosa. No obstante la enorme importancia que tiene el Estado, los tratadistas no se han puesto de acuerdo respecto a su origen, funciones y fines.

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la actividad política.¹

Al Estado algunas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social; otra se le contrapone a la sociedad; algunas veces se le equipara con la nación, otras con el poder.

El Estado crea derecho, aplica una Constitución, contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; celebra tratados, es sujeto del Derecho Internacional: el Estado en suma, es titular de derechos y obligaciones.

El concepto de Estado podemos tomarlo de Andre Hauriou: “Agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un

¹Cfr. Rolando Tamayo y Salmorán, voz estado, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Coed. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2002, p. 812.

orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción”.²

Este concepto puede ser analizado en sus distintos elementos:

1. *Agrupación humana*: término sociológico que se refiere a un grupo complejo de individuos. El Estado es una sociedad de personas naturales que constituyen el elemento humano o poblacional del mismo.
2. *Territorio*: el Estado lo requiere como condición, es determinado, mutable, conocido y con cierta delimitación.
3. *Orden social, político y jurídico*: el Estado surge como una forma de organizar la convivencia, confiere un orden a sus integrantes que les otorga seguridad a sus relaciones al interior de él. Supone una realidad social y política a la cual deben ajustarse las normas a dictar por el Estado.
4. *Conjunto de autoridades dotadas de poder de coerción*: se advierte una diferenciación de funciones al interior del Estado: gobernantes (autoridades) y gobernados (confieren legitimidad a los gobernantes). Los gobernantes tienen facultades para hacerse obedecer en caso de no acatamiento, en último término por la fuerza (por medio de sanciones).

Los elementos del Estado se pueden definir desde la siguiente postura:

- Población (elemento humano del Estado).
- Territorio (espacio físico).
- Poder Político (forma de organización colectiva para lograr sus fines).

Territorio

El territorio es el espacio físico en donde se asienta la población y constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin terri-

² André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª ed., Barcelona, Colección Demos, Editorial Ariel, 1980, p. 118.

torio desaparece el Estado. Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio —mutable o indeterminado— podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad, ya que éste admite cambios.

Pese a lo esencial de este elemento es admisible que, temporalmente, un Estado esté privado del control sobre su territorio debido a una invasión por otro Estado. Esto siempre y cuando se trate de un fenómeno de fuerza, de índole material y, en principio, temporal. No se afecta la figura jurídica Estado, aun cuando según las circunstancias, la invasión del territorio podría determinar el fin de la existencia jurídica del Estado. En el presente siglo se comprueban casos de Estados que han subsistido pese a carecer temporalmente de control sobre su territorio. Por ejemplo, Polonia, Francia y otros, ocupados militarmente por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, conservan sus autoridades, las que permanecen ocultas o en el exilio, no desaparecen y después de la derrota del invasor vuelven a ejercer su dominio territorial.

Por otro lado, se observa que el territorio es un instrumento para el Estado, necesario para la realización de sus funciones y cumplimiento de sus fines. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. Finalmente, el territorio es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia por parte del Estado y donde se asienta su colectividad.

Composición del territorio

El territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

1º El territorio terrestre: tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.

2º Las aguas interiores: que son aquellas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).

3º Territorio marítimo: Se subdivide en:

– *Mar territorial*: que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a 12 millas mar adentro.

– *Zona contigua*: espacio que comprende las 12 millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras.

– *Zona económica exclusiva*: espacio marítimo que se extiende 188 millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Se entiende *territorio nacional* en todo lo relativo al aprovechamiento económico de los recursos situados en ella. Hacia el exterior de la zona económica exclusiva está la *alta mar*.

El suelo y subsuelo del mar territorial y de la zona económica exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.

4º Espacio aéreo: masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias. No está clara su delimitación en altura, lo que genera problemas, por ejemplo, respecto de vuelos a gran altura o espaciales (colocación de aparatos en órbita en el espacio exterior).

Muy distinto es el tratamiento dado a las naves militares. Dado su potencial destructivo se considera el espacio aéreo con un criterio muy estricto. Si a él ingresa una nave militar, sin permiso previamente concedido, se considera *violación de la integridad territorial*, circunstancia que autoriza según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, un ataque físico contra el entrometido (*legítima defensa*).

Respecto del *espacio extraterrestre*, no hay reivindicación territorial sobre la base de proyecciones de los Estados subyacentes que haya sido aceptada por el Derecho Internacional. La colocación de artefactos espaciales sobre los territorios de los Estados es una actividad que de hecho han realizado las grandes y medianas potencias, sin que ningún Estado sometido al paso de estos equipos haya podido alcanzar el éxito en un reclamo contra ello.

Junto al territorio físico se encuentran las *ficciones de territorialidad*. Para un manejo más seguro de las relaciones interestatales el Derecho Internacional ha consagrado ficciones en que se reputa que determinados espacios son territorios de ciertos Estados, cuando físicamente no lo son. Por ejemplo, se ha sostenido que, desde la perspectiva jurídica, las actuaciones realizadas en las sedes diplomáticas se asimilan a las efectuadas en el territorio físico del Estado. Las ficciones se relacionan con las inmunidades y privilegios diplomáticos.

Población

La población es el primer elemento del Estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigido a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes.

Este conjunto humano estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata.

La nacionalidad en definitiva es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Sin embargo, como se ha dicho, en general dentro de los Estados también pueden encontrarse extranjeros que residen dentro de él y por tanto, deberán respetar las normas internas y, serán sujetos también de ciertas funciones del Estado respecto de la población. Entre ellas, la más relevante, su protección de diversos riesgos a que pueda estar expuesta: agresiones externas, ingreso de enfermedades, etcétera.

Pueblo

El pueblo o ciudadanía es el conjunto de individuos que dentro de la población se encuentra habilitado para ejercer derechos políticos. Estos individuos, constituidos como pueblo —colectivamente— integran un todo que es el titular de la soberanía.

En un régimen democrático los derechos políticos se refieren, fundamentalmente, a la participación de la comunidad en la generación y funcionamiento de órganos representativos. Así, la ciudadanía permite al individuo disfrutar del *derecho a sufragio*, del *derecho a ser elegido* (o derecho de sufragio pasivo) y de la posibilidad de incorporarse a la función pública (cuando para ser designado funcionario público se exige la calidad de ciudadano).

Gobierno

La organización política es la forma específica como la colectividad humana se estructura en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Para el Derecho Constitucional el tema relevante es el poder estatal.

Se considera al poder en general, como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obtiene que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende.

Las relaciones de dominio y de poder no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros. Un individuo probablemente dará a su voluntad esta forma cuando se encuentre, o piense que se encuentre en capacidad de reclamar obediencia. No todo dominio, sin embargo es un dominio estatal, esto es un dominio en virtud de autoridad en el que se den “la facultad de mandar y el derecho de obedecer”.

Estructura jurídica

Lo anterior sólo puede entenderse a través de una estructura del orden jurídico.³ Si observamos con atención los actos humanos, contenido de normas jurídicas, y los resultados de esos actos, esto es, si observamos

³ Cfr. Rolando Tamayo y Salmorán, en *El Derecho en México*, José Luis Soberanes y Héctor Fix Zamudio (comp.), México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33.

con atención las normas jurídicas (designando con ello a todas las cosas que habitualmente se conocen como formando parte del derecho), nos daremos cuenta que dichas normas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí.

Las normas jurídicas (*v. gr.* leyes, reglamentos, sentencias) no son, pues, independientes las unas de las otras; por lo contrario, las normas se presentan íntimamente relacionadas y constituyen sistemas de normas las cuales denominamos órdenes jurídicos.

Las normas jurídicas (o sus partes) se encuentran de tal forma vinculadas que, para que el orden jurídico sea posible, es necesario que las normas que lo componen se relacionen de manera que las normas generales (disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos) condicionen a las normas individuales (decisiones administrativas, sentencias, contratos).

Lo anterior quiere decir que el orden jurídico tiene una determinada estructura en la que las normas jurídicas (generales), que condicionan a otras (menos generales), no se limitan al solo hecho de precederlas; por el contrario, las normas jurídicas que condicionan a otras, señalan las características que han de acompañar a las normas jurídicas que las aplican. Por ejemplo, la Constitución condiciona a la legislación (es decir, señala las características que han de acompañar a ciertos actos y hechos, para que determinados textos y actos sean legislativos y leyes, *cf.* artículos 65-III, 71, 72, 73 de la Constitución), de tal suerte que una ley no puede ser contraria a la Constitución porque es precisamente ésta la que lo hace posible.

Lo mismo sucede entre la Constitución y la ley; sucede entre la ley y el reglamento, o entre la sentencia y su ejecución. Esto es, las normas (más generales) realizan una función constitutiva en relación con las normas jurídicas que les completan. Todas las normas que condicionan a otras realizan la misma función constitutiva.

Es fácil suponer que algunas normas pueden ser aplicadas inmediatamente por varias normas jurídicas. La Constitución, por ejemplo, puede ser aplicada por varias leyes (Código Civil, Código de Comercio, Ley de Nacionalidad, Ley de Población, Ley del Registro Civil, etcétera), basta que estas leyes se conformen a las características que la Constitución

señala para la confección de las leyes. Igualmente, una ley puede ser aplicada por diversas sentencias, por ejemplo, el Código Civil condiciona tanto la sentencia que ordena el remate de los bienes pertenecientes a un deudor, como a la que priva de la patria potestad a una persona declarada interdicto (un loco o incapaz), así como a la sentencia que adjudica los bienes de la sucesión a los herederos.

Este carácter común de ciertas normas es lo que nos permite relacionar todas las normas jurídicas que aplican la misma norma general y, por consiguiente, nos permite reconocer a todas las normas que forman un mismo orden, en la medida en que satisfacen una condición común.

Ahora bien, la relación de determinación de normas generales a normas individuales y este carácter común de las normas generales es lo que nos permite reconocer qué normas (*v. gr.* qué leyes, qué reglamentos, qué sentencias) pertenecen a un mismo sistema de normas, es decir, qué normas forman parte del mismo orden jurídico.

Mientras más generales son las normas, son comunes a un mayor número de normas que condicionan. Por ejemplo, la ley condiciona a un mayor número de normas que el reglamento, y la Constitución, a su vez, condiciona a un mayor número de normas que las leyes.

Si a medida que son más generales las normas jurídicas son condiciones comunes de un mayor número de normas y, por tanto, relacionan a un mayor número de éstas, entonces forzosamente la Constitución, que es la norma (o conjunto de normas) más general del sistema, es la condición común de todas las normas del sistema y el medio que nos permite relacionar la totalidad de las normas jurídicas que constituyen un orden jurídico.⁴

Pero, ¿cuáles son las funciones del derecho en el Estado? Giovanni Tarello afirma que son tres: “La institución de los poderes, la represión de los comportamientos socialmente peligrosos y la asignación de bienes y servicios”.⁵ La primera función va íntimamente ligada con la creación de la norma, de la ley, de la Constitución. A la segunda le corresponde el derecho penal y a la tercera el Derecho Civil, comercial, etcétera.

⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁵ Giovanni Tarello, *Cultura Jurídica y política del derecho*, México, FCE, 1995, p. 133.

La primera función es fundacional, instituye un tipo de violencia y un lenguaje de fuerza, ¿qué tipo de nación no se consolida ante el triunfo o la derrota en la guerra? ¿No son acaso las revoluciones, las que marcan un nuevo rumbo cimentándolo en la creación de la ley?

El poder como factor decisivo en la creación del derecho, no sólo es consecuencia del mero uso de la fuerza. Max Weber considera que tratándose del poder existen tres tipos ideales:

a) “El poder carismático”, el cual se apoya sobre la entrega extraordinaria al carácter sagrado o a la fuerza heroica, o al valor ejemplar de una persona, y de los ordenamientos recogidos o creados por ella; b) “El poder tradicional”, el cual se apoya sobre la creencia cotidiana del carácter sagrado de las tradiciones válidas desde siempre, y en la legitimidad de aquellos que son llamados a asumir una autoridad; c) “El poder racional”, que se apoya sobre la creencia en la legalidad de ordenamientos estatuidos, y el derecho de mando de aquellos que son llamados a ejercer el mando con base en tales ordenamientos.⁶

Podemos utilizar esta teorización para especificar, desde nuestro punto de vista, la relación entre aquel particular mecanismo social que llamamos derecho y el “poder racional”.⁷

EL ESTADO MEXICANO

El Estado mexicano ha tenido un largo recorrido en su historia para llegar a lo que ahora conocemos como estado de derecho. Para Schmitt, el estado de derecho no es, en sentido estricto, una forma de gobierno sino sólo un conjunto de límites y controles del Estado.⁸

¿Cómo se han generado en nuestro país esos controles? La respuesta requiere comprender un poco más nuestra cultura, ya que somos seres a los cuales nos une un pasado, pensamientos, sentimientos y necesariamente un futuro.

⁶Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1996, p. 43.

⁷Cfr. Giovanni Tarello, “Derecho y poder público en la sociedad moderna”, en *Cultura jurídica y política del derecho*, México, FCE, p. 138.

⁸*Ibidem*, p. 18.

La historia de México empieza como episodio de la gran odisea del descubrimiento y ocupación del nuevo mundo. Antes de la llegada de los españoles, México no existía como nación; una multitud de tribus separada por el sinuoso territorio mexicano y por sus más de 300 dialectos habitaba las regiones, que mutiladas ahora, forman nuestro territorio.

Los aztecas dominaban apenas una zona de la meseta, en constante rivalidad con los tlaxcaltecas, y al Occidente, los tarascos ejercitaban soberanía independiente, lo mismo que por el Sur los zapotecas.

Ninguna idea nacional emparentaba las castas, a juicio de Vasconcelos ésta era la realidad de nuestros ancestros.⁹

Para efectos del presente estudio sobre el federalismo, tomaremos como base de partida la Independencia.

Al respecto, Octavio Paz dice: “para los aztecas el tiempo no era una medida abstracta, y vacía de contenido, sino algo concreto, una fuerza, sustancia o fluido, que se gasta y consume... la Conquista tuvo un sentido místico, los dioses se van porque su tiempo se ha acabado; pero regresa otro tiempo y con él otros dioses”.¹⁰

Cortés, fuera de la ley, pero respetando la Corona, funda su metrópoli en edificaciones tan sólidas como la estructura social dicotómica que construye para el dominio de los mexicas. Utilizando a los caciques se impone a los conquistados, y a quienes lo auxiliaron en contra de los aztecas. Ellos se darán cuenta que su explotación no ha terminado, sólo cambian la figura del dominador, la del español que tomará a sus mujeres de donde nacerán los criollos, la mayoría hijos de un padre distante que no los reconocerá y a la vez de una mujer degradada por su raza.

El rey gobernó a las Colonias españolas mediante los virreyes, que serán tal vez no los más deseados, o los más sagaces, pero sí los más allegados al trono de España.¹¹

Como se sabe, el movimiento de Independencia respondió a un conjunto de factores y circunstancias que tanto dentro de la Nueva España

⁹ José Vasconcelos, *Breve historia de México*, México, Editorial Continental, 1956, p. 15.

¹⁰ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, México, FCE, 1993, p. 103.

¹¹ Algunos antropólogos culturales suponen en este contexto la herencia indígena del silencio y sometimiento al procedimiento del dedazo, véase Santiago de Ramírez, *Infancia es destino*, 4ª ed., México, Siglo XXI, 1980, p. 208.

como en la metrópoli y Europa se conjugaron para que triunfara este movimiento fundador de la hoy República Mexicana.

El deseo de independizarse de España se había expresado ya en diferentes momentos en la Colonia, principalmente entre las clases medias y entre los criollos, sector de la sociedad que fue decisivo para alcanzarla, pues además de la notable posición económica que tenían, percibían que las condiciones eran propicias debido a la invasión napoleónica que sufría España y que le restaba fuerza y condiciones para mantener bajo su dominio a los que se llamaban a sí mismos mexicanos.

A estas circunstancias se sumaba la Ilustración europea, la que desde mediados del siglo XVIII ejercía su influencia en todo un conjunto de cambios culturales, sociales y políticos durante el Siglo de las Luces.

Voltaire, Montesquieu, Rosseau, entre otros notables pensadores era conocidos por la intelectualidad novohispana, y el peso de sus ideas sustentaba sus ideales. La defensa de los derechos del hombre, la crítica al fanatismo religioso y al absolutismo político, el impulso a una monarquía constitucional eran conceptos voltereanos; que junto con la determinación de las bases de los que llamaríamos la democracia moderna, entre ellas la división de poderes, perfilaba ya lo que después de muchas pugnas y enfrentamientos constituiría el Estado moderno, en cuya base y justificación teórico política aparece el pueblo como razón de ser de la soberanía y el poder.

Asimismo, en el norte del continente las 13 colonias de América se habían independizado de Inglaterra y constituían un país con una Constitución liberal avanzada política y socialmente.

Por su parte, la sociedad novohispana se encontraba estratificada de la siguiente manera: en la cúspide de la pirámide los españoles peninsulares; después de ellos, los criollos, entre los cuales los había ricos, como hacendados y dedicados a la minería; los mestizos ocupaban el tercer nivel social; a la variada población indígena correspondía el cuarto sitio y, en quinto sitio en el escalafón social, los negros.

Sin duda pese a ser mucho menos que los mestizos, los criollos tuvieron un peso decisivo en el movimiento de emancipación. Los criollos ricos, mineros y latifundistas, no deseaban ya compartir sus riquezas con los españoles, y junto con las clases medias (mestizas) buscaban sacudirse el yugo español.

Este espíritu independentista encontró una coyuntura propicia en 1808, cuando las tropas de Napoleón ocupan España. Los españoles resistieron y los mexicanos, que habían dejado de sentirse españoles, aprovecharon la crisis española para buscar la independencia.

Varios y muchos lugares fueron escenarios de insurrecciones y conjuras, y muchas otras más encontrarían un detonante la madrugada del 15 de septiembre de 1810, cuando el padre y maestro Miguel Hidalgo y Costilla, ex alumno jesuita y párroco del pueblo de Dolores, incitó a sus parroquianos a unírsele en una causa que se proponía derribar al mal gobierno. A partir de este levantamiento popular, la lucha libertaria se generaliza y en ella participan numerosos grupos y personajes, generalmente mal armados y dirigidos; con tácticas militares diversas, que poco a poco van cayendo, dispersándose o resistiendo.

Simultánea a esta situación en la Colonia, en España, la lucha contra los soldados de Napoleón generaba condiciones propicias para modificar la situación entre la metrópoli y la Nueva España. Así, mientras una parte de los mexicanos peleaba, otros participaban en eventos convocados por el nuevo gobierno peninsular surgido de los combates contra Napoleón. Por ejemplo, en la reunión de Cádiz de 1811 participan 17 diputados mexicanos, la gran mayoría criollos, que exigen igualdad jurídica entre españoles e hispanoamericanos, la extinción de castas, industrialización, libertad de imprenta, escuelas, un gobierno de México para los mexicanos y una declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo.

El resultado de esta convención fue la Constitución Política de la Monarquía Española, que substituyó la soberanía del rey por la de la nación; confirió el poder real al Ejecutivo y le quitó al rey los otros poderes; es decir, una Constitución liberal, protectora de los derechos individuales, de la libre expresión en asuntos políticos y la igualdad jurídica entre españoles y americanos. En México esta Constitución la promulgó el virrey Venegas en 1813; fue publicada y jurada por todos los pueblos y por todas las corporaciones. Pese a que Venegas intentó que la Constitución tuviese una existencia real y efectiva, su aplicación apenas funcionó un año, cuando el virrey Calleja, sucesor de Venegas, la abolió en 1814, lo que impulsó que las filas de los ejércitos insurgentes

se nutrieran con muchos criollos, principalmente en las tropas de José María Morelos y Pavón, cuya importancia y poder habían crecido.

Frente a la que considera inminente derrota de los ejércitos españoles, Morelos convoca al denominado Congreso de Anáhuac, cuya finalidad es dotar de una Constitución al país que está punto de nacer; en ese Congreso participan distinguidos intelectuales criollos, entre otros: Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, José María Cos, Andrés Quintana Roo. Morelos inaugura el Congreso con su famoso discurso conocido como *Sentimientos de la Nación*, en el que entre otras cosas, pide a los congresistas que declaren que México es independiente de España; que emitan leyes que moderen la opulencia, la indigencia y alejen la ignorancia.

Después de este Congreso, realizado en Chilpancingo, Guerrero, José María Morelos es derrotado en Valladolid y el ejército realista combate ya en el sur del país, por lo que el Congreso se ve forzado a trasladarse a diversos lugares. En el mes de octubre de 1814 promulga una Constitución que está inspirada en la francesa de 1793 y en la española de 1812, en la que se establece que la soberanía reside en el pueblo; que el ejercicio de la soberanía corresponde al Congreso; que la ley es expresión de la voluntad general, y que la felicidad de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. Asimismo establece una república centralista como forma de gobierno, dividida en tres poderes; el Legislativo, formado por 17 diputados, estaba por encima del Ejecutivo, del que serían titulares tres presidentes; y el Judicial, comandado por un Supremo Tribunal con cinco individuos.

Esa Constitución, la de Apatzingán, nunca entró en vigor pues los insurgentes habían sido desalojados ya del Sur. Las fuerzas de Morelos ya están muy disminuidas y es hecho prisionero. Muere fusilado el 22 de diciembre de 1815; por la carencia de jefes importantes el ejército insurgente se dispersa aunque sigue peleando, causando daños y problemas al régimen. Para 1819 sólo quedan en pie de lucha algunos guerrilleros menores entre ellos Vicente Guerrero.

La mayoría de los criollos habían aceptado la derrota cuando un nuevo suceso impulsa la Independencia: una revolución liberal en España obliga a Fernando VII a restablecer la Constitución de Cádiz.

Las Cortes españolas, dominada por los liberales disponen medidas contra los bienes y la inmunidad del clero. En la Nueva España las noticias alientan la reacción de la aristocracia española y criolla. El virrey Apodaca se niega a poner en vigor la Constitución y apoya el Plan de la Profesa, en el que se sostenía que mientras Fernando VII estuviese forzado por los revolucionarios, su virrey en México debía gobernar con las Leyes de Indias y con plena independencia de España. Sin embargo, el virrey Dávila se vio obligado a proclamar la Constitución en todo el virreinato, por lo que convocó a elecciones municipales, instauró la libertad de imprenta, acciones que desencadenaron la actividad de los grupos políticos y sociales organizados.

Cuando el grupo español que apoyaba en Plan de la Profesa quiso ponerlo en práctica, los criollos, ya de por sí interesados en la Independencia, consideraron que era oportuno conseguirla sin que esto implicara grandes reformas sociales. Los grupos convinieron un jefe que habría de concretar sus propósitos: Agustín de Iturbide, quien fue apoyado por el clero, los españoles y los criollos mineros y latifundistas.

En el mes de febrero de 1821, en el poblado de Acatempan, el general Vicente Guerrero entrega a Agustín de Iturbide el mando de sus tropas, con la íntima esperanza de la posterior consecución del ideal insurgente de 1810.

Con el Plan Independiente, proclamado en Iguala el 24 de febrero de 1821, son alcanzados los anhelos de los peninsulares y el alto clero por desconocer la Constitución de Cádiz en la Nueva España y la conservación de sus privilegios. Esto queda demostrado en los principales puntos del Plan de Iguala:

1. La religión Católica Apostólica Romana, sin tolerancia de otra alguna.
2. La absoluta independencia de este Reino.
3. Gobierno Monárquico, templado por una Constitución análoga al país.
4. Fernando VII y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los Emperadores, para hallamos con un monarca ya hecho y precaver los atentados de la ambición.

En tanto se divulgaba el Plan de Iguala y las adhesiones de jefes realistas se sucedían, el 30 de marzo de 1821 se nombra en España Capitán

General y Jefe Político Superior de la Provincia de Nueva España al general Juan O'Donojú, de prestigio liberal.

A principios del mes de julio, el virrey Apodaca es depuesto por un grupo de oficiales expedicionarios, exasperados por las fracasadas medidas de éste para combatir a las fuerzas de Iturbide y por las continuas derrotas realistas.

Luego de su llegada a Veracruz, el 30 de julio, O'Donojú es enterado de los sucesos de México y se apresta a entrevistarse con Iturbide. De esta entrevista resulta el Tratado de Córdoba, el cual modifica el Plan de Iguala y reconoce a la Nueva España como nación soberana e independiente con el nombre de Imperio Mexicano, cuyo gobierno monárquico constitucional moderado debería recaer en Fernando VII o en algún miembro de su familia. En caso de que éstos no aceptaran, el Emperador sería quien las Cortes del Imperio designare.

El primer Imperio Mexicano

Al consumarse la Independencia, el 27 de septiembre de 1821, con el Tratado de Córdoba y la entrada triunfal de Iturbide a la cabeza del ejército trigarante en la Ciudad de México, se instaló la llamada Soberana Junta Provisional Gubernativa, integrada por individuos designados por Iturbide, entre los que figuraban antiguos nobles, militares mediocres, abogados ineptos, ricos hacendados y numerosos sacerdotes, pero ningún antiguo insurgente participó en ella.

La Soberana Junta designó la Presidencia provisional en la Regencia del Imperio, integrada por Iturbide y O'Donojú, principalmente, la cual tuvo dos finalidades: gobernar a nombre del monarca Fernando VII, hasta que éste ocupara el trono imperial mexicano, y lanzar la convocatoria para Cortes.

Pero al lanzar la convocatoria, dos meses después de instalada la Junta, las elecciones resultaron indirectas; es decir, que la población eligió únicamente a los delegados y éstos a su vez eligieron a los diputados. Para ser delegado o diputado, era requisito pertenecer al clero, a la oficialidad del ejército, a la abogacía, o ser terrateniente.

El 24 de febrero de 1822 se instaló el Primer Congreso Constituyente del Imperio, con tres corrientes: el iturbidista, compuesto por realistas; el borbonista, integrado por peninsulares, y el republicano, formado por antiguos insurgentes y criollos intelectuales.

El 21 de mayo de 1822 gracias a una serie de estratagemas, manipulaciones, el apoyo de peninsulares y el alto clero, y la inexperiencia de los diputados, el Congreso se vio materialmente obligado a aprobar un decreto por el cual se designaba Emperador Constitucional del Imperio Mexicano a Iturbide.

Al poco tiempo, el Congreso empieza a realizar actividades que molestan enormemente al Emperador, como la iniciativa de reconocer y consagrar a los beneméritos caudillos de la Independencia. Piden que se suprima la condena de herética a la soberanía del pueblo y, por el contrario, se ordene que en las escuelas hagan que sus alumnos juren el sostener siempre la soberanía popular. La vanidad del Emperador no resiste y dispone lo necesario para aprehender a varios diputados. Con ello se inicia una serie de conflictos entre Iturbide y el Congreso, que concluye el 31 de octubre con la disolución del segundo por el primero, quien con esa medida supone allanado el camino para su despótico reinado. En lugar del Congreso, crea una Junta Nacional Instituyente integrada por unos cuantos representantes de las Provincias que él mismo designa, a fin de elaborar la Constitución del Imperio.

El primer intento, aunque muy ambiguo, por reinstalar el Congreso Constituyente y abolir la monarquía lo constituye el Plan de Veracruz, publicado el 6 de diciembre de 1822 y firmado por Santa Anna y el general Guadalupe Victoria. El Plan pretende que se reinstale el Congreso Constituyente y “que éste elija, y que en él se pronuncie por el gobierno que guste a la nación por sus representantes”.

El 10 de enero de 1823, se presenta a la Junta el Proyecto de Reglamento Político Provisional; la Junta se declara sin el poder suficiente para derogar o aprobar cualquier Constitución. El 20 de enero se lee en la Junta el “Proyecto de Convocatoria al Congreso General Constituyente” del Imperio; se decide discutir nuevamente el Proyecto de Reglamento Político, discusión que se suspende el 18 de febrero debido a la gravedad de los actos rebeldes que van en aumento.

La aventura del brigadier Antonio López de Santa Anna de rebelarse en Veracruz contra Iturbide, deja de serlo cuando se le unen Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

Iturbide envía tropas a Veracruz al mando del general Antonio Echávarri, con el fin de sofocar a los rebeldes. Don José Mariano Michelena, conspirador insurgente, diputado suplente en las Cortes de Madrid y opositor de Iturbide, y don Miguel Ramos Arizpe, el más distinguido diputado mexicano en las Cortes españolas, son señalados como los posibles conspiradores del Plan llamado de Casa Mata, por haberse proclamado el 1º de febrero de 1823 en la pequeña población de ese nombre en el cuartel general de los sitiadores de Veracruz.

En dicho Plan, firmado por 34 jefes y oficiales de las fuerzas sitiadoras de Veracruz, se declara que "siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad posible"; más adelante establece que algunos diputados por sus ideas liberales y su firmeza de carácter, se hicieron acreedores al aprecio público y otros que no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó; las Provincias podían reelegir a los primeros y substituir a los segundos. Afirma además, que el ejército no atentará contra el Emperador, pues lo supone convencido del sistema de representación nacional. El 2 de febrero Santa Anna ofrece su adhesión a Echávarri. Bravo se adhiere el 7 de febrero y toma Oaxaca. Algunas diputaciones provinciales hacen lo mismo. El poder del Emperador se desmorona. Iturbide abdica el 19 de marzo de 1823.

El Congreso Constituyente de 1823

El Congreso, sin carácter de constituyente, se declara legalmente reinstalado el 29 de marzo. La denominación del nuevo Poder Ejecutivo, sus características y atribuciones, se encomienda a una comisión de la que forman parte Gómez Farías, Fagoaga, Torrazo, López de Plata y Fernández. Para entonces se inicia entre los congresistas la formación de dos partidos: el Centralista, integrado por los borbonistas, la aristocracia terrateniente, el alto clero y algunos generales; el Federal Repu-

blicano, representado por los liberales de vanguardia como Ramos Arizpe y Gómez Farías, y algunos insurgentes, donde figuran los generales Guerrero, Bustamante, Quintanar y Barragán, a los que sigue Santa Anna. El 31 de marzo son elegidos los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, para integrar el Supremo Poder Ejecutivo.

La desaparición del Imperio puso en serios peligros la integridad del país. Algunas juntas provinciales y sus jefes políticos se separan de la obediencia del Ejecutivo nombrado por el Congreso. Guadalajara y Zacatecas desconocen la autoridad misma del Congreso.

El 1º de julio Centroamérica votaba su separación de México, al igual que Chiapas, que en septiembre de 1824 vuelve a integrarse al país. Yucatán anuncia que “se uniría” a México, si se adopta el sistema federal. La idea es vista con gran simpatía por varias Provincias.

El 12 de junio, el Congreso aprueba la siguiente orden: “que el gobierno puede proceder a decir a las Provincias (que el voto de su soberanía está en favor del) sistema de República Federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación”.

El 19 de julio, el Congreso promulga el decreto de “Declaración de honor a los primeros héroes libertadores de la nación”. Son declarados “beneméritos de la patria en grado heroico Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, Juan Aldama, Mariano Abasolo, José María Morelos, Mariano Matamoros, Leonardo y Miguel Bravo, Hermenegildo Galeana, José Mariano Jiménez, Francisco Javier Mina, Pedro Moreno y Víctor Rosales”. La presencia de los generales Victoria, Bravo y Guerrero en el Supremo Poder Ejecutivo, testificaban el presente en el que la historia insurgente era recuperada para fundar a la nación como República Federal.

El primer proyecto mexicano de federación bien definida, el “Pacto Federal del Anáhuac”, fechado el 28 de julio y elaborado por don Prisciliano Sánchez, representa los cimientos del futuro federalismo nacional, al proclamar que: “La Nación de Anáhuac es la reunión de todas sus provincias que forman el Estado General; y las que actualmente se hallan con una población de 200 mil personas arriba, serán estados soberanos e independientes para todo lo relativo a su régimen interior”.

Siete días después de haberse iniciado solemnemente las sesiones del Segundo Congreso, el 14 de noviembre, y ante el peligro de una conspiración iturbidista, se pide al Congreso se proceda urgentemente a precisar “el sistema de gobierno que deberá adaptarse, para fijar la seguridad de los pueblos, que sin esto está fluctuando...”.

El 20 de noviembre, don Miguel Ramos Arizpe da lectura a su proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, donde se declara que la nación “adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal”; que la soberanía “reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; de establecerse por medio de sus representantes sus leyes fundamentales, y de mejorarlas, o variarlas según ella crea convenirle más”. “Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en los que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General”.

El 1º de diciembre se inician en el Congreso los debates del proyecto de Ramos Arizpe. Los federalistas resisten los múltiples y en ocasiones brillantes embates centralistas, encabezados por Fray Servando Teresa de Mier, y el 30 de enero de 1824 queda aprobada el Acta Constitutiva con ligeras modificaciones. El 3 de febrero es jurada el Acta por el Supremo Poder Ejecutivo representando por Mariano Michelena, Miguel Domínguez y el general Vicente Guerrero.

Esta fue la última batalla, en la que no se derramó una sola gota de sangre para dar forma y fuerza a la nueva Nación Mexicana independiente. Marcaba el inicio, sobre sólidas bases jurídicas, de la realización de los ideales insurgentes.

El triunfo definitivo de la patriótica y dramática lucha que duró 14 años, sería la promulgación de la Constitución Federal de 1824.

La Constitución Federal de 1824

El día 4 de octubre de 1824, como resultado extraordinario de las arduas sesiones del Segundo Congreso Constituyente, se promulga la Constitu-

ción Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En el Manifiesto en que se comunicaba al pueblo mexicano la expedición de la Constitución, el Congreso Constituyente declaraba: “Vuestros representantes al Congreso... han traído el voto de los pueblos: la voz de República Federal se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la Independencia”.

El Supremo Poder Ejecutivo en el momento de entregar el Gobierno de la nación a la nueva administración, declaran:

“Compatriotas: tengamos siempre presente que no puede existir gobierno sin subordinación, que la economía y la virtud son el alma del federal, y que sin unión perderemos infaliblemente la independencia”.

En su artículo 4º la Constitución establece: “La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular, federal”.

El artículo 5º expresa: “Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas; el Territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima y el de Santa Fé de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”.

El artículo 6º dicta: “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

El Ejecutivo estaría a cargo de un presidente y un vicepresidente, que ejercerían durante cuatro años sus funciones, con la posibilidad de ser reelectos; el Legislativo se depositaría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; y el judicial en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

El 24 de diciembre de 1824, en el acto de clausura del Congreso Constituyente de la Federación, el presidente Guadalupe Victoria justifica la forma de gobierno federal, por la imposibilidad de que pueblos con distintas costumbres, tradiciones, climas y características geográficas puedan

ser regidos por las mismas leyes; ya que situados a grandes distancias de la sede del poder central, no podrían atenderse oportunamente sus necesidades.

Pero si la gestación de la nueva República Federal había sido dolorosa, desde su nacimiento tendría que afrontar graves dificultades que la llevarían a una muerte prematura. La economía nacional que vivía una de sus crisis más severas, los más feroces ataques de los partidarios del centralismo, los intentos de los más radicales para devolver la Nueva España a Fernando VII, y grandes divisiones aún dentro de los miembros de un mismo partido, conformaban el ambiente hostil donde tendría que desarrollarse la nascente República.

La Hacienda Pública en constante bancarrota, cuyo supremo acreedor lo constituía el agio organizado; la riqueza estancada en manos del clero, que seguía con el goce de sus fueros y privilegios coloniales, los cuales le daban una fuerza capaz de crear y destruir gobiernos; la educación a todos los niveles monopolizada por las comunidades religiosas, y el ejército siempre listo para sublevarse, constituía el panorama general del país. Es hasta abril de 1833, cuando llega al poder por un brevísimo periodo don Valentín Gómez Farías, representante de los liberales más avanzados, quien asesorado por don José María Luis Mora estructura un plan de gobierno que termine con la teocracia, el pretorianismo de los jefes militares, y convierta al país en una nación progresista y fuerte.

El 17 de agosto de 1833, dicta una ley para secularizar las misiones de ambas Californias. Más tarde, una que cedía a los estados la propiedad de las fincas que pertenecieron a los jesuitas, dentro de su territorio. La ley relativa a diezmos, que dejaba el pago de aquellos a la conciencia y libre arbitrio de los contribuyentes. Suprime la coacción civil, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos, donde se declaraban libres a los religiosos de ambos sexos para permanecer o abandonar los conventos, con la protección del gobierno. También se emitió un dictamen favorable a la iniciativa de reducción de conventos.

En noviembre se emite un decreto contra la disposición de los bienes de los regulares, por ellos mismos o por la Iglesia. En diciembre dicta la ley que declara libre la usura, sin restricciones de ninguna clase, con el

fin de terminar con el monopolio del clero en materia de crédito. Con el fin de restar poder al ejército permanente, aliado del clero, el 15 de noviembre decretó la disolución de todos los cuerpos del ejército que se hubieran sublevado contra las instituciones. Acordó reducir el ejército permanente a seis batallones de infantería y seis regimientos de caballería, con la limitación de sus funciones a cubrir los puntos litorales y fronterizos para defender al país de un ataque exterior, o en los puntos que el Ejecutivo le señalase, previo consentimiento del Congreso Nacional, para conservar el orden interno. Disminuye además, el número de altos jefes del ejército y ordena la desaparición de las comandancias generales.

Como complemento a esta obra reformista, Gómez Farías intenta destruir el monopolio de la educación que tenía el clero. Al efecto, dictó tres leyes fundamentales: la ley que prescribió la extinción del Colegio de Santa María de Todos Santos y la aplicación de sus fondos a la instrucción pública; la que suprimió la Real y Pontificia Universidad de México, por constituir una institución elitista, y la que creó un sistema de escuelas populares, en donde la enseñanza se basaba en el conocimiento científico y positivo, dependientes de la Dirección General de Instrucción Pública, que anulaba toda intervención del clero en la enseñanza.

El programa de la administración de Gómez Farías se basaba en importantes principios liberales, dentro de los que destacan, además de los contenidos en las reformas antes mencionadas, las libertades de opinión y de prensa; el mejoramiento material y moral de las clases populares; la abolición de la pena capital para delitos políticos, y el saneamiento de la Hacienda Pública con el pago de la deuda del país, a través de las riquezas del clero.

Al grito de “Religión y Fueros”, convertido en paladín de los grupos reaccionarios que lo habían nombrado dictador, Santa Anna ordena la disolución del Congreso y deroga casi todas las leyes expedidas con el poderoso apoyo del clero y del ejército. La derrota de Gómez Farías, también lo fue para el federalismo.

Emilio Rabasa fue uno de los destacados padres del federalismo en México, influido por Montesquieu y su *Espíritu de las leyes*, un libro conocido por los círculos de pensadores mexicanos que concebían al federalismo como una sociedad de sociedades.

Montesquieu no solamente influyó en México, sino también en las colonias americanas, muestra de ello es *El Federalista*, que inspiró a la formación del Estado Federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para avalar la afirmación anterior, basta un par de ejemplos: una cita del pensador francés contenida en el segundo número de *El Federalista*, donde se recurre a Montesquieu para ponderar las excelencias del régimen federal sobre todos los demás; y, en segundo lugar, la intervención ante el Congreso del diputado Piedras, el 6 de diciembre de 1823, en defensa del gobierno republicano federal como el más apto para regir un territorio tan vasto como el de México. Para refrendar su recomendación, leyó un pasaje del mismo autor en que éste sostenía que “las contribuciones son menos gravosas á los pueblos cuando su producto tiene que correr un circulo menor para volver á las manos de donde salió, y que esto sin duda sucede en el sistema federal”.

Evidentemente, la doctrina de Rousseau, mucho más explícita en materia de federalismo, y mejor conocida entre los constituyentes mexicanos, fue utilizada de modo más profuso; curiosamente, se invocó para justificar los puntos de vista de los que simpatizaban con el sistema y de sus enemigos, tanto en la tribuna parlamentaria como en los órganos de prensa que auspiciaban una u otra postura: *El Sol*, centralista, y *El Águila Mexicana*, federalista; y sirvió de instrumento argumentativo a los admiradores de las doctrinas de Rousseau y a quienes discrepaban de sus principios.

Hay quienes manifiestan que el federalismo mexicano tiene una gran herencia del sistema federal establecido en Estados Unidos. Los 85 ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución Norteamericana,¹² nos dan una visión más amplia de lo que

¹²Existe una excelente edición de estos artículos en el libro *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

debió haber sido el federalismo en nuestra nación; por lo pronto ocurriremos a la historia.

Coincidimos con el doctor Jorge Carpizo, en que los orígenes del sistema federal mexicano se encuentran en las diputaciones provinciales. En este sentido, podemos decir que con la Constitución de Cádiz de 1812, el gobierno abolía la persona del virrey y el Jefe Político era el único funcionario Ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España.¹³ En noviembre de 1822 existían 18 diputaciones en México, un año después, a fines de 1823, el número aumentó a 23.

Nuestro federalismo se inspiró en la Constitución Norteamericana de la que se dice se encontró una copia en Puebla de los Ángeles, también influyó en la intelectualidad de aquel tiempo el libro del ecuatoriano Vicente Rocafuerte. *Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre*, empezó a circular entre nuestros intelectuales en 1823; así como el “Proyecto de Bases Generales para la Organización Federativa de la República” que escribió Hustin, quien lo envió a Ramos Arispe en un documento de especial interés llamado el Pacto Federal del Anáhuac de Prisciliano Sánchez.

Ante esta situación, el 21 de mayo de 1823, el Congreso mandaba a que se imprimiese y circulase la publicación de las bases sobre la forma de gobierno; que ahora conocemos como el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en cuyo artículo 5 ordena: “La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa federal”, mientras que su artículo 6 mencionaba que: “Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior según se detalla en esta acta y en la Constitución General”.

Es importante anotar lo que ha dicho el magistrado Guillermo Pacheco Pulido, actualmente presidente del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla; respecto al federalismo jurídico:

Podríamos pensar que primero fue el Pacto Federal y después surge la Constitución.

¹³Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2002, p. 229.

En esta Constitución se manifiesta o inserta el Pacto Federal para crear la Supremacía Constitucional.

Pero el Pacto Federal se “reserva” lo que no da a las Autoridades Federales, y esta “reserva” es lo que da vigor y existencia al federalismo.

El federalismo se expresa en el Senado de la República que se integra por representantes de los estados para tener una igualdad en la toma de decisiones que incumben al federalismo.

De allí que el Senado sea el que aprueba en exclusiva los tratados internacionales en términos del artículo 133 constitucional.

Entonces jurídicamente la Supremacía la tiene la Constitución General de la República.

Se está convencido que dentro de la misma Constitución vive el Pacto Federal con su Supremacía Jurídica que se expresa en el Congreso Constituyente que está integrado, entre otros órganos por los estados federales. Con lo anterior afirmamos que hay un equivalente jurídico en sus tiempos y formar entre la Constitución y el Pacto Federal; y este equivalente jurídico es el que nos hace entender el porqué del artículo 133 constitucional. Este precepto le da su dimensión jurídica a la Federación cuando expresamente califica a la misma Constitución como a la “Ley Suprema de toda la Unión” esa “Unión” que integró la Federación en un solo territorio nacional “uniendo a las partes integrantes de la Federación” y rigiéndose por “el Supremo Poder de la Federación”, de allí la trascendencia de el federalismo para comprender el alcance de la Supremacía Constitucional.¹⁴ (...)

Por eso también podemos hablar de la Supremacía del Pacto Federal en cuanto a las facultades reservadas por los estados, es decir que los “funcionarios federales” no pueden actuar en donde los estados tengan “reserva” creemos debe hacerse una revisión a la legislación expedida por el Congreso de la Unión, para observar si han respetado las facultades reservadas por los estados y se ha hecho correcto uso de las facultades otorgadas; en donde estimo se han generado violaciones al Pacto Federal en especial es en las disposiciones que integran la Administración Pública Federal, que contempla facultades que generan el denominado centralismo, es decir han absorbido muchas facultades que corresponden de origen a los municipios y a los estados y que se reservaron estos últimos al conformar la Federación.¹⁵

¹⁴ Guillermo Pacheco Pulido, *Supremacía constitucional y federalismo jurídico*, 1ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 48, 49.

¹⁵ *Ibidem*, p. 60.

La idea del federalismo mexicano se originó, en buena medida, en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, manifiesto en las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales que en los hechos, fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado Federal. Más tarde, durante el Congreso de 1823-1824, Ramos Arizpe defendió el federalismo en forma sobresaliente.

En 1823 la mayor parte de las provincias de México pedían que la nueva nación se constituyera en la forma de Estado Federal, por lo que el 12 de junio de ese año, el Congreso Constituyente emitió un voto en favor del sistema de República Federal.

La idea de estados autónomos dotados de gobiernos propios, no se motivó por un deseo inconsciente y extralógico de imitación de instituciones extranjeras, sino que surgió de la experiencia interna de las provincias mexicanas que reaccionaban al centralismo colonial y que buscaban una forma de organización que les garantizara libertad y al mismo tiempo evitara la desmembración de la República.

Algunos eminentes tratadistas han dado su opinión respecto de la creación del federalismo en nuestro país, teniendo como antecedente inmediato la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica:

Reyes Heróles, Jesús: “(En México)... Inicialmente concurre la idea federal europea, particularmente Montesquieu, y el esquema jurídico norteamericano, o sea, el texto constitucional...”¹⁶

Sayeg Helu, Jorge: “No se trata de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados; sino que aprovechando éstos fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades...”¹⁷

Serra Rojas, Andrés: “...Pero el documento que había de ejercer una notable influencia en nuestros luchadores, principalmente en el grupo federalista y liberal fue la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica”.¹⁸

¹⁶ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. III. La integración de las ideas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 388.

¹⁷ Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México*, México, Cultura y Ciencia Política, 1972. p. 226.

¹⁸ Andrés Serra Rojas, *Dinámica del Derecho Mexicano*, México, PGR, 1972, p. 85.

Tena Ramírez, Felipe: “El sistema federal ha llegado a ser... Una mera técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo”.¹⁹

Sin embargo, hay algunos que opinan que fue el Plan de Casa Mata quien les dio origen.

Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene: “este Plan dio oportunidad para que se desarrollara el régimen federalista”²⁰ toda vez que las provincias de Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán y Yucatán, al conocerle, se adhirieron a él por conducto de sus diputaciones, las que deliberaron acerca de la conveniencia de su adopción, lo que revela la conciencia que tenían las provincias de su propia autonomía, supuesto político e ideológico de todo régimen federal.

Nattie Lee Benson, afirma: “con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas, por parte de todas las circunscripciones territoriales provinciales, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí misma, independiente del aún existente gobierno de Iturbide”.²¹ Concepto que formula el reconocimiento tácito de la autonomía.

En nuestra opinión, el federalismo quedó constituido en el país, primero en el Acta Constitutiva de la Federación, e inmediatamente después en la Constitución de 1824. Es en estos documentos jurídicos donde se establecen dos tipos de órdenes de gobierno: el de la Federación y el de los estados; se crean los tres Poderes de la Unión y se les dota de sus respectivas competencias.

Desde ese momento México viviría la lucha de dos corrientes antagónicas: el enfrentamiento entre federalistas y centralistas. Los federalistas, que a su vez defendían la ideología liberal de la época, triunfaron en forma terminante, y su victoria se concretizó en la Constitución de 1857 al establecerse en definitiva el Estado Federal.

¹⁹Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1994, p. 108.

²⁰Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 395.

²¹Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990. p. 106.

En el Congreso Constituyente de Querétaro no se discutió el tema relativo a la República Federal, en virtud de que todos los diputados estimaban que esta decisión política fundamental era parte medular del orden constitucional, por lo que el artículo 40 de la Carta Magna de 1917 dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución General.

Ante los problemas nacionales, los gobiernos federales posrevolucionarios se vieron en la necesidad de crear y dinamizar, con el impulso de las instituciones públicas, un desarrollo económico y social que dio origen al Estado de economía mixta y que culminó en un Estado con elevada participación en las actividades económicas. Al cabo de estos fenómenos, debe reconocerse que el gobierno federal también incrementó su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales.

Puebla federalista

LA CONSTITUCIÓN Y EL RÉGIMEN FEDERAL

De acuerdo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por otro lado, el artículo 40 manifiesta que: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La Constitución, en su artículo 41, también ordena que: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Las Entidades Federativas son los estados miembros que integran o forman parte del Estado Federal, en otros estados se les denomina provincias o países.

El artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que México está integrado por 32 Entidades Federativas,

éstas son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

La característica esencial de una entidad federativa es que goza de autonomía, y la columna vertebral de ésta se encuentra en que las Entidades Federativas: se dan su propia Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local, y reforman su Constitución siguiendo los procedimientos que ella misma señala.²² Aunque esta autonomía está limitada por la Constitución Federal.

Puebla, estado Federal

Puebla es una entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas coordenadas geográficas extremas son: al norte 20°50', al sur 17°52' de latitud norte; al este 96°43', al oeste 99°04' de longitud oeste;²³ y con un porcentaje territorial del 1.7 por ciento de la superficie del país.²⁴

Colinda al norte con Hidalgo y Veracruz-Llave; al este con Veracruz-Llave y Oaxaca; al sur con Oaxaca y Guerrero; al oeste con Guerrero, Morelos, México, Tlaxcala e Hidalgo.²⁵

Sin embargo no siempre fue así, ya que la división territorial de los Estados Unidos Mexicanos no tiene un solo origen. No fue, en un principio, el producto de una concepción geopolítica que partiera de una imagen general de la geografía que habría de ser repartida y organizada. Lejos de ello, la noción individual de cada uno de los territorios que le dieron lugar se formó de modo independiente y en distintas épocas. La conformación básica, que desde los primeros tiempos de la Colonia

²² Jorge Carpizo, en la voz, *Entidades Federativas*, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 769 ss.

²³ INEGI. Marco Geoestadístico, 2000.

²⁴ INEGI. Superficie Nacional y Estatales. 1999.

²⁵ INEGI. Marco Geoestadístico, 2000.

empezó a considerarse, surgió tanto del reconocimiento de territorios que ya se distinguían desde la época precolombina, frecuentemente debido al dominio que ejercían sobre ellos culturas o grupos étnicos específicos, como de los territorios asignados a determinados conquistadores o colonizadores, a fin de que no incursionaran en la misma región dos o más a la vez. Fue de este modo como se originó lo que Humboldt denominó la división antigua.²⁶

Origen de nuestro territorio

Las primeras disposiciones sobre la conformación territorial se emitieron en la Nueva España después de que se creó la Real Audiencia con asiento en la Ciudad de México (en 1524), mediante Real Cédula del 20 de febrero de 1534 que la fraccionó en cuatro provincias o mitras: Michoacán, México, Guatzacualcos y la de los Mixtecas ...las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal...

La rápida expansión del Imperio obligó a la creación de nuevas audiencias, en virtud de que la jurisdicción de la primera abarcaba un extenso territorio. Se instaló al poco tiempo la Audiencia de los Confines con residencia en Guatemala (1543) y la de Guadalajara (1548), las que atendían los asuntos de los lugares más alejados del reino. Al mismo tiempo, con las exploraciones se iban agregando al Imperio regiones que se convertían en reinos, gubernaturas, provincias o capitanías generales, formando otra separación dentro de la jurisdicción de las audiencias. Se estableció así una distribución básica de la cual partían todas las demás:

1) El reino de México con las provincias de: México, Tlaxcala, Puebla de los Ángeles, Antequera (Oaxaca) y Valladolid (Michoacán); 2) El reino de la Nueva Galicia con las provincias de: Xalisco o Nueva Galicia, de los Zacatecas y Colima; 3) La gobernación de la Nueva Vizcaya con las provincias de: Guadiana o Durango y Chihuahua; 4) La gobernación de Yucatán con las provincias de: Yucatán, Tabasco y Campeche;

²⁶ Cfr. División Territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1997, pp. 4 y ss.

5) El Nuevo Reino de León; 6) La colonia del Nuevo Santander (provincia de Tamaulipas); 7) La provincia de los Tejas (Nuevas Filipinas); 8) La provincia de Coahuila (Nueva Extremadura); 9) La provincia de Sinaloa (Cinaloa); 10) La provincia de Sonora; 11) La provincia de Nayarit; 12) La provincia de la Vieja California (la península); 13) La provincia de la Nueva California; y 14) La provincia de Nuevo México de Santa Fe.

En 1786, poco después de creado el régimen de provincias internas, se introdujo en la Nueva España el sistema de intendencias, inspirado en la noción administrativa francesa. Dentro del contexto de la nueva política hacia las colonias, las intendencias se crearon como una medida para contrarrestar el poder personal del virrey al delegar en el intendente la autoridad que aquél desde siempre había tenido dentro de la jurisdicción territorial. En ese sentido, no sólo se fraccionaba el territorio sino que se reducía el alcance del poder virreinal, y por ende el de la Real Audiencia a una menor jurisdicción. Así pues, la idea de la división territorial en intendencias se basaba en la figura del intendente, que habría de ser una autoridad dependiente del virrey y con una determinada jurisdicción territorial. Una peculiaridad de ese sistema fue el que cada intendencia tomó el nombre de la localidad donde se asentó su capital.

La ley que sustentó el nuevo sistema fue promulgada el 4 de diciembre de 1786 por el rey Carlos III, denominándose Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, la cual fragmentaba al territorio en 12 intendencias: 1. México; 2. Guadalajara; 3. Puebla; 4. Veracruz; 5. Mérida; 6. Oaxaca; 7. Guanajuato; 8. Valladolid; 9. San Luis Potosí; 10. Zacatecas; 11. Durango; y 12. Arizpe.

El régimen de provincias internas, concebido para las características de los extensos territorios del norte de la Nueva España, no fue abolido al instituirse el de las intendencias sino que coexistieron y se complementaron hasta la consumación de la Independencia. De ambos regímenes se excluyeron los territorios correspondientes al gobierno de Tlaxcala, el de la Antigua o Baja California y el de la Nueva o Alta California, ya que se constituían gobiernos dependientes del virrey.

Entre la Conquista y el Imperio, la distribución territorial alcanzó a llegar a 21 provincias, que puede ser considerada la división oficial hasta el término de la Independencia.

No estaba, sin embargo, muy apegada a la realidad puesto que durante tal periodo la Capitanía General de Guatemala —que abarcaba todos los actuales países centroamericanos— estuvo alternativamente agregada y separada de México. En situación similar se encontraba Chiapas, que el 16 de enero de 1822 se declaró independiente de Guatemala y expresó su deseo de unirse al Imperio Mexicano.

Nuestro territorio en la Constitución de 1824

Después de la caída de Iturbide la agitación en las provincias era tal que hubo necesidad de precisar en el artículo 6º del proyecto de bases de la República Federativa (21 de mayo de 1823): *Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente se detalle en esta acta y en la Constitución General.*

La ley de bases consideró los decretos del 22 de agosto y del 14 de octubre de 1823 que crearon las provincias de Querétaro y del Istmo respectivamente. Mediante esta ley se convocó a las siguientes provincias para que enviaran sus representantes a elegir un nuevo Congreso: 1. Alta California; 2. Baja California; 3. Coahuila; 4. Durango; 5. Guanajuato; 6. Guadalajara; 7. Nuevo Reino de León; 8. México; 9. Nuevo México; 10. Michoacán; 11. Oaxaca; 12. Puebla; 13. Querétaro; 14. San Luis Potosí; 15. Santander; 16. Sinaloa; 17. Sonora; 18. Tabasco; 19. Texas; 20. Tlaxcala; 21. Veracruz; 22. Yucatán; 23. Zacatecas; 24. Chihuahua; y 25. Istmo.

Chiapas hasta ese momento no se había decidido a formar parte de la Federación.

El 31 de enero de 1824 se expidió el decreto por el cual se creó el Acta Constitutiva de la Federación. En ella se integró el artículo 6o. del proyecto de bases de la República federativa. Para determinar la división territorial del país se utilizó el criterio de que los estados convocados a fundar la federación, ... *ni fuesen tan pocos que por su extensión*

y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes. Rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema.

Durante la vigencia del Acta Constitutiva, la República de las Provincias Unidas de Centroamérica declaró su independencia el 24 de agosto de 1824. Con base en los decretos del 7 y 22 de mayo, y el del 6 de julio; así como, en las actas de las juntas del 12 y 14 de septiembre de 1824 celebradas en Chiapas, donde se declaró la anexión definitiva de esta provincia a México, la última división territorial antes de promulgarse la Constitución fue la siguiente:

Estados: 1. Chiapas; 2. Chihuahua; 3. Coahuila con Texas; 4. Durango; 5. Guanajuato; 6. Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa); 7. México; 8. Michoacán; 9. Nuevo León; 10. Oaxaca; 11. Puebla de los Ángeles; 12. Querétaro; 13. San Luis Potosí; 14. Tamaulipas (antes Santander); 15. Tabasco; 16. Tlaxcala; 17. Veracruz; 18. Jalisco; 19. Yucatán; y 20. Zacatecas (de los).

Territorios: 1. Las Californias (Alta y Baja); 2. El partido de Colima (sin el pueblo de Tonila); y 3. Nuevo México.

Finalmente, se promulgó la Constitución Federal el 4 de octubre de 1824, que postuló en su artículo 5o. la composición territorial: *Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.*

Como se observa dejó pendiente la situación de Tlaxcala que prefería ser territorio y no estado. Las modificaciones que se hicieron al mencionado artículo 5o. se consignaron en los siguientes documentos:

1. Decreto del 18 de noviembre de 1824. Se crea el Distrito Federal, determinando su territorio por medio de un círculo de dos leguas de radio con centró en la Plaza Mayor de la Ciudad de México.

2. Decreto del 24 de noviembre de 1824. Se confiere a Tlaxcala el estatus de territorio de la Federación.
3. Decreto del 13 de octubre de 1830. Se divide el estado formado por Sonora y Sinaloa, constituyendo cada uno de ellos un estado.
4. Ley del 23 de mayo de 1835. Se erige un territorio de la Federación, *bajo la inspección del Gobierno General, a partir de la ciudad de Aguascalientes y los pueblos de su jurisdicción todos en autoridad.*

El territorio durante el Imperio de Maximiliano

Durante esta época se pretendió realizar una distribución más racional, fundada en criterios científicos. El autor del proyecto, don Manuel Orozco y Berra se apoyó para ello en las consideraciones de que la división tuviera: 1) el mayor número de fracciones políticas que permitieran; 2) darles límites naturales en tanto el terreno se prestara, considerando que; 3) cada fracción política pudiera sostener en el futuro un número similar de habitantes. Este proyecto se expresó en el artículo 2º de la Ley sobre la división territorial del Imperio Mexicano del 3 de marzo de 1865, de la siguiente manera:

El territorio del Imperio se divide en 50 Departamentos, en esta forma: *Yucatán... Campeche... de la Laguna... Tabasco... Chiapas... Tehuantepec... Oajaca... Ejutla... Teposcolula... Veracruz... Tuxpan... Puebla... Tlaxcala... Valle de México... Tulancingo... Tula... Toluca... Iturbide... Querétaro... Guerrero... Acapulco... Michoacan... Tancítaro... Coalcoman... Colima... Jalisco... Aunan... Nayaritl... Guanajuato... Aguascalientes... Zacatecas... del Fresnillo... del Potosí... Matehuala... Tamaulipas... Matamoros... Nuevo-Leon... Coahuila... Mapimi... Maullan... Sinaloa... Durango... Nazas... Alamos... Sonora... Amona... Huejuquilla... Batopilas... Chihuahua... California...*

En este contexto, el artículo 43 de la Constitución de 1857 quedó reformado como en adelante se expresa:

Estados: 1. Aguascalientes; 2. Campeche; 3. Coahuila; 4. Colima; 5. Chiapas; 6. Chihuahua; 7. Durango; 8. Guanajuato; 9. Guerrero; 10. Hidalgo;

11. Jalisco; 12. México; 13. Michoacán; 14. Morelos; 15. Nuevo León; 16. Oaxaca; 17. Puebla; 18. Querétaro; 19. San Luis Potosí; 20. Sinaloa; 21. Sonora; 22. Tabasco; 23. Tamaulipas; 24. Tlaxcala; 25. Valle de México; 26. Veracruz; 27. Yucatán; y 28. Zacatecas.

Territorios: 1. Baja California; 2. Quintana Roo; y 3. Tepic.

El territorio en la Constitución de 1917

Las demandas políticas, sociales y económicas que dieron vida a la Revolución de 1910 se legislaron en la Constitución de 1917.

Un elemento político básico en y para la forma de gobierno de los pueblos se dio con la reforma al artículo 109 constitucional, conforme al decreto del 25 de diciembre de 1914, allí se prescribió que los *estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado*. Con este paso se uniformó la división territorial hacia el interior de los estados, que anteriormente comprendía múltiples categorías en que éstos se conformaban: partidos, cantones, distritos, entre otros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 determinó en su artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo. Cabe señalar, con respecto al territorio de Quintana Roo, que éste se suprimió (10 de junio de 1913) y se volvió a consignar como territorio segregado del estado de Yucatán el 26 de junio de 1915. En esta Carta Magna se observa que el territorio de Tepic es elevado al rango de estado libre y soberano con el nombre de Nayarit. Además, eliminó de su enumeración

de entidades al estado del Valle de México e incluyó al Distrito Federal, reconociendo una realidad que no se había modificado desde la promulgación del texto constitucional de 1857 y dándole a la vez su calidad de proyecto al mencionado estado del Valle de México.

Así mismo, se estableció en el artículo 48 que el territorio insular (islas cayos y arrecifes de los mares adyacentes) depende de la Federación a excepción de aquel que hasta la fecha ha estado bajo la jurisdicción de las Entidades Federativas.

En la Constitución de 1917 particular importancia tuvo el artículo 115 que reconoció al municipio libre y lo convirtió en la célula política y territorial del país:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley...

El texto original de esta Constitución, en materia de división territorial, se ha reformado y modificado como a continuación se expresa:

1. Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero de 1931. Divide la Baja California en dos territorios cuyo límite entre sí queda señalado por el paralelo 28° 00' 00" N. Denominándose en lo sucesivo. Territorio Norte de la Baja California y Territorio Sur de la Baja California.
2. Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1931. Desaparece el territorio de Quintana Roo y se integra a los estados de Yucatán y Campeche.
3. Decreto que adiciona al artículo 45 constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de marzo de 1934. Asigna el territorio insular de Quintana Roo a Yucatán y a Campeche.

4. Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de enero de 1935. Restablece al territorio de Quintana Roo, devolviendo a los estados de Yucatán y Campeche los límites que tenían antes de la desaparición de dicho territorio.
5. Acuerdo entre el estado de Campeche y el territorio de Quintana Roo, del 21 de junio de 1940. El conflicto entre límites se concilia entre estas dos entidades.
6. Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de enero de 1952. Erige al territorio de Baja California Norte en estado libre y soberano.
7. Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 1974. Erige en estados libres y soberanos a los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.
8. Debido a la desaparición de la categoría territorio federal, al erigirse los estados de Baja California Sur y Quintana Roo, se derogó la fracción II del artículo 72, que se refería a las facultades del Congreso para convertir los territorios en estados, el 8 de octubre de 1874. Así como a los demás artículos y sus fracciones relativas a este concepto.

En consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, el texto actual del artículo 43 constitucional es el siguiente:

Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

De esa manera, la división territorial vigente de los Estados Unidos Mexicanos contempla a 31 estados libres y soberanos y al Distrito Federal, asiento de los poderes de la Federación, con un régimen político particular.

Para que Puebla pudiera formar parte del experimento federalista tuvieron que pasar muchos eventos que lo consolidaran en este estado.

El día 20 de noviembre de 1823 fue presentada un Acta Constitucional al Soberano Congreso Constituyente, por parte de Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta. Acta que expresaba:

La Comisión encargada de formar y presentar al Congreso un proyecto de Constitución que haya de fijar para siempre la suerte de seis millones de hombres libres que habitan las Providencias mexicanas, y elevarlos al grado de prosperidad a que los llama la naturaleza, y el rango de Independencia, Libertad y Gloria que demanda imperiosamente su estado de civilización, y sus esfuerzos heroicos continuados por trece años para llegar a este término feliz; ha reconocido desde su primer paso, la suma inmensa de dificultades que a primera vista se presentan para desempeñar como corresponde a tan interesante objeto sus deberes, y habría desconfiado enteramente de poder llenarlos, si no estuviera convencida de que la mano misma que ha puesto a su cargo empresa de ejecución tan difícil, ha de ser la que con sus esfuerzos patrióticos y con su profunda sabiduría y consumada prudencia, dé la última perfección a la grande obra de una Constitución digna de la Nación Mexicana.

(...) La Comisión tiene el honor de presentarla al Congreso sin poderse lisonjear del acierto, aunque esté muy segura de los sinceros y vivos deseos que en esta parte le animan. En ella verá el Congreso la organización de la nación y la forma de gobierno que a juicio de la Comisión, es más conforme a la voluntad general, y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno.

Si la situación política en que nos versamos, no presentara males que exigen un pronto remedio, la Comisión habría empleado más tiempo en exponer con detención las razones que la han decidido a preferir para el Gobierno de la Nación Mexicana la forma de República representativa, popular federada; mas la conducta del anterior Congreso en este punto, la del Gobierno, y sobre todo las obras y las palabras de casi todas las provincias, la excusan de detenerse en esta parte reservando para las discusiones el desenvolver y ampliar más los fundamentos de su modo de pensar.

Como por una parte sea imperiosa, muy urgente y del momento la necesidad de dar estabilidad, fuerza y energía al Gobierno Nacional, y por otra pareciese como natural el que recibiera estas importantes cualidades de la misma Constitución fundamental, para aproximar cuanto ha sido dado a los alcances de la Comisión unos extremos que es preciso estén separados en gran parte por un intervalo notable de tiempo, ha creído necesario presentar divididos para siempre los supremos poderes de la Federación, fijando y desarrollando las facultades de cada uno, hasta aquel punto en que siendo bastantes para consolidar y sostener la Independencia y Libertad Mexicana, no presentasen, sin embargo, la idea atrevida de una Constitución fabricada como el mundo, en siete días.

Para hacer justicia a la voluntad general, acomodarse en cuanto es útil y posible a los principios prácticos de derecho público, sobradamente conocidos y felizmente aplicados por las naciones más sabias y más celosas de sus justas libertades, y para dar una prueba de que el Congreso Constituyente y su Comisión nada desean más que el acierto, ni nada ambicionan más que la felicidad general: la Comisión se atreve en este proyecto de ley constitutiva a proponer al Congreso la reorganización de sí mismo, por la convocación inmediata de un Senado Constituyente, con cuyo establecimiento se verán aplicados prácticamente, en cuanto es posible, los principios políticos recibidos con utilidad general por las Repúblicas más ilustradas, y además se logrará el bien inmenso de acelerar con toda seguridad a nuestra patria, un día de gloria grande, en un día de unión general, cual será sin duda aquel en que vea sancionada, circulada y publicada su Constitución General, a despecho de sus crueles enemigos que tanto y con tanto encono trabajan día y noche por impedir su llegada.

Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de Estados que deben componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema. Duda mucho de haberse aproximado al acierto; pero sí está resuelta a oír en la discusión con respeto y deferencia a los señores Diputados, y aun para la evacuar todo error, ha dejado la puerta abierta para que la Constitución General, con mejores datos y luces más claras, sea donde se dije definitivamente este punto.

Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la Comisión de su deber al conceder algunas que no encuentra dadas al Eje-

cutivo aun de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias, nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores; y tal es también el imperio de la ley suprema de las naciones, de salvar su Independencia y Libertad. Cuando el Gobierno es de leyes exactamente observadas, y no de hombres, no hay peligro por la severidad de aquellas que llaman para los empleos a la virtud y mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud, y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos.

En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada Estado, no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de Gobierno General ya adoptada, dejando que los poderes de los mismos Estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación.

Como el fin de la Comisión ha sido dar en la expresada Acta a la Nación un punto de unión general y un apoyo firme en que por esta salve su Independencia, y consolide su libertad elevándose al poder y gloria a que la Destinó Dios, autor de todas las sociedades, ha querido concluirla proponiendo al Congreso algunas resoluciones generales, en que por unas se presente la nación al Universo revestida del candor y buena fe tan necesaria para alternar con las naciones independientes y estrechar sus lazos sociales con todo el género humano: por otras se presenta a los Estados de la Federación con toda la franqueza que debe ser propia de quien dirige su voz a seis millones de hombres que hablan un mismo idioma; que profesan una misma religión; que con pequeñas diferencias tienen costumbres semejantes, y a quienes por el interés de todos sólo se exige, que de la suma de sus derechos depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior; y por otras, finalmente, se afirma cuanto es necesario la estabilidad de la misma Acta, en que, prescindiendo de teorías y haciendo aplicaciones prácticas de los más sólidos principios de derecho público, en verdad se da una Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, propia para fijar eternamente su destino bajo un sistema acomodado a las luces del siglo y al goce de una libertad justa, regulada siempre por la ley, que es tal porque es la expresión de la voluntad general de los asociados.

La Comisión repite, que lejos de lisonjearse de la perfección de sus primeros trabajos, sólo se atreve a presentarlos en un tiempo tan corto, para dar

una prueba del vivo deseo que la anima de cooperar a salvar a la Patria con sus desvelos, sus afanes y débiles esfuerzos, que serían ciertamente inútiles, si no mereciesen el apoyo de las luces y virtudes del Congreso, y de los esfuerzos reunidos de todos los mexicanos. –Sala de Comisiones del Soberano Congreso, México, 19 de noviembre de 1823. –Miguel Ramos Arizpe. –Manuel Argüelles. –Rafael Mangino. –Tomás Vargas. –José de Jesús Huerta.

La respuesta de Puebla fue una reunión oficial donde el estado se apresuraba a adoptar el régimen federal en la provincia, nombrando un gobierno provisional, como se denota en la siguiente transcripción:

En la Ciudad de la Puebla de los Ángeles a veintidós de Diciembre de mil ochocientos veintitrés, juntos en la antesala del Exmô. Ayuntamiento el señor Jefe Político D. José María Morón, los Sres. que componen la Exmâ. Diputación provincial y sus suplentes D. Juan Osio, D. Isidro Pérez Toledo y D. Antonio Flon: El Sr. Gobernador de la sagrada mitra, una comisión del ilustrísimo Cabildo eclesiástico, otra del Exmô, Ayuntamiento de esta ciudad: los Señores de la Junta de revisión: el Juez de letras: los cuatro Alcaldes ordinarios de la ciudad: los individuos del Consulado y los Curas de la Ciudad: el Comandante general D. José Antonio de Echavarri: el Brigadier D. José María Calderón: los Señores oficiales representantes de los cuerpos, por el estado mayor D. Bernardo de Miramon y d. Mariano Raudon; por el regimiento infantería provincial núm. 2. de México D. Manuel Extremera, D. Sebastián Piedras y D. Francisco Ledesma; por la Artillería D. José Islaza; por el batallón del Comercio nacional D. Miguel Corvera, D. Ignacio Amarillas y D. José María Cardio; por el Batallón provincial infantería de nueva creación D. Estevan Antuniano, D. José María Ponze y D. Juan Francisco Olaguibel; por el regimiento número 1. de Milicias nacionales de infantería D. Pedro Pascual de la Rosa, D. José María Carmona y D. José María Rojas; por el regimiento de Caballería de línea núm. 1 D. Juan Miangolarra y D. Manuel Palacio; por el Provincial de caballería D. Esteban Moñuera y D. Pedro García; por el núm. 7, Caballería de línea D. Juan Tobar, D. Miguel Flon y D. Francisco Fernández; por la Compañía de caballería nacional D. Juan José del Corral; convocados todos de orden de la Exmâ. Diputación provincial, se principió la sesión manifestándoseles el fin para que eran llamados, reducido a ventilar, si supuesto que por el soberano decreto de 16 de este mes, es el que se sirvió el Congreso Constituyente Mexicano decretar el artículo quinto de la Acta constitutiva en estos términos. La Nación Mexicana adopta para su gobierno la

forma de República “representativa, popular federal” previniendo se comunicase a las provincias, para darlas ese consuelo porque suspiraban, y sin que por esto se entienda que en el momento se haya de dar paso en los pueblos a hacer novedad, sino que esperen la publicación de la Acta, y de la ley constitutiva de los congresos de los estados, en atención a que se sospecha con racionalidad y fundamento, que hay manos ocultas que tratan de entorpecer a las provincias el completo goce de este precioso y suspirado derecho, de lo que debía provenir en la nación una guerra civil y destructora, y la más funesta anarquía. Deseosa la Diputación de evitar tamaños rúales, y tratando de salvar a la nación, y con mucha particularidad a su provincia, excitaba a las corporaciones y personas que se hallaban presentes, a que le consultase lo que debía hacer en el caso presente y le ayudasen a separar los obstáculos que impidan la felicidad de la patria.

Se comenzó la discusión discurriendo extensamente sobre las circunstancias críticas que nos rodean y los males que se temen, conviniendo unánimemente todos los Sres. presentes haber recelo fundado de que manos perniciosas y ocultas tratan de entorpecer el goce del sistema republicano popular federado declarado por el Soberano Congreso; y que se debían tomar medidas eficaces, a fin de que los estados usaran del derecho que la naturaleza y la forma de gobierno establecidas les concede.

Los Sres. Comisionados del Exmô. Ayuntamiento é Illmô. Cabildo Eclesiástico protestaron no tener instrucciones de sus respectivas corporaciones y así que no podían comprometerlas, sin darles antes aviso del asunto que se trataba, por lo que suspendió la sesión a las doce y media de la noche, quedando los Sres. representantes del ayuntamiento y del Cabildo eclesiástico de pedir las instrucciones convenientes.

En efecto se volvieron a reunir todos los Sres. antedichos en la mañana del día 23 y después de haber reasumido todo lo dicho en la noche anterior, la comisión del Illmô. Cabildo eclesiástico manifestó, que la corporación que representaba ha dado ejemplo en todos tiempos de su adhesión a las leyes, y ha respetado la voluntad general, y por consiguiente a la Exmâ. Diputación provincial de acuerdo y en unión de las demás autoridades establece la República Federal en los términos que se trata, á saber: si se declara el uso de este derecho, lo reconocerá gustoso y le prestará la obediencia que corresponde: mas mientras no se explorase la voluntad de la provincia, no se atrevía el Cabildo a manifestar abiertamente la suya en esta parte, por tanto por la exigencia y premura con que se le pedía, como por los inconvenientes que de pronto pulsaba en la materia.

El Sr. General y la Oficialidad del regimiento núm. 2 infantería provincial de México, dijeron: que ofrecían sostener al Soberano Congreso, y obedecer las leyes que dictaren los legítimos representantes de la nación, únicos apoderados de los pueblos, los que impuestos de la voluntad general que dignamente han desempeñado, sancionaron los seis primeros artículos de la Acta constitutiva.

Nuestros Sres. tomaron la vez, y manifestaron a la Comisión de Cabildo eclesiástico estar suficientemente aclarada la voluntad general de la nación; que unísona se ha pronunciado en las provincias por el sistema de gobierno popular federado; que corría peligro la tranquilidad pública, si inmediatamente no se ponía en su completo ejercicio en esta provincia; y que no se trataba de desobecer, ni contrariar al Soberano Congreso, sino antes bien de que se pusiera en práctica el decreto más pausable, que se ha dirigido a los estados del Anáhuac.

Recomendado el buen orden, y subordinación militar por todos los Sres., y con mucha especialidad por el Sr. General, quien hizo presente que la fuerza armada, era el apoyo y sostén de los derechos de los pueblos, y que por ninguna manera se convertiría en instrumento de tiranía u opresión; y así que las autoridades presentes debían manifestar francamente su opinión, destruyendo los obstáculos que impidieran la marcha de la nación y de esta provincia a su prosperidad y verdadera felicidad. Y declarado el punto suficientemente discutido, se acordaron con pluralidad absoluta de votos, salvando el suyo la Comisión de Cabildo eclesiástico los artículos siguientes:

Primero: desde ahora se ponen en el estado de Puebla, en ejecución los artículos 5º y 6º de la Acta Constitutiva, aprobados por el Soberano Congreso de la Nación.

Segundo: esta asamblea se declara bastantemente autorizada para nombrar un gobierno provisional.

Tercero: este deberá regir hasta la instalación del Congreso del Estado de Puebla.

Cuarto: las autoridades actuales existirán hasta el nombramiento del gobierno provisional.

Quinto: Para acordar y facultades de este gobierno, se nombró una comisión que proponga las bases, la que se compone de los Sres. Lic. Montoya, Dr. Troncoso, Brigadier Calderón, Lic. Estevez Ravanillo, y Dr. Posada.

Sexto: que se de parte a la mayor posible brevedad, de lo hecho al Soberano Congreso y Supremo gobierno, por medio de una comisión de dos personas, para la que fueron nombrados los Sres. Ponce y Flon.

Séptimo: que se de aviso a todos los ayuntamientos de la provincia de estas resoluciones y sus fundamentos.

Se me autorizó a mí el Secretario, para nombrar sujeto que me ayude en los trabajos de la secretaría; y se disolvió la sesión quedando citados todos los señores para luego que la comisión avise estar concluidos sus trabajos. –José María Morón. –Juan González del Campo. –Antonio Vázquez de Aldana. –Hilario de Olaguibel. –José Doncel de la Torre. –Manuel Romero. –Sebastián Mier. –Antonio Vera. –Juan Osio. –Isidro Pérez Tolodano. –El Conde de la Cadena. –Dr. Manuel Posada. –Miguel Domínguez. –Lic. Narciso Jiménez de Barragán. –Lic. José María Ponze. –Lic. Ignacio Meza Jiménes. –Lic. Juan Nepomuceno Estevez Ravanillo. –Lic. Joaquín Luis Enciso. –Francisco Calderón. –José Víctor Maldonado. –Francisco Arregui. –José Domingo Couto. –Ignacio Bravo. –José María Troncoso. –Mariano Mellado. –José Antonio de Echávarri. –José María Calderos. –Bernardo de Miramón. –Mariano Raudon. –José María Cardio. –Estevan Antuniano. –José María Ponze. –Juan Francisco Olaguibel. –Pedro Pascual de la Rosa. –José María Carmona. –José María Rojas. –Juan Miangolerra. –Manuel Palacio. –Estevan Musuera. –Pedro García. –Juan Tobar. –Miguel Flon. –Francisco Fernández. –José Trejo. –Lic. Juan Nepomuceno Mora, Secretario. Puebla, 1823.

Lo anterior fue tomado como una afrenta al Congreso, por lo que 800 soldados, al mando del general Manuel Gómez Pedraza acudieron prestos a sofocar el motín, sitiando a la ciudad el 1 de enero de 1824.

El ansia constituyente federalista de Puebla se vio por fin satisfecha a la jura del Acta Constitutiva de la Federación el 8 de febrero de 1824; 30 días después se reunían algunos de los más ilustrados vecinos para abocarse a la formación de un Congreso Constituyente, conformado por:

Doctor Francisco Pablo Vázquez, maestrescuelas, con 48 votos; licenciado Carlos García, alcalde de Cuarta nominación de la ciudad de Puebla (45); general de brigada José María Calderón (54); doctor José Manuel Couto, prebendado (54); doctor José María Oller, cura de Santa Cruz Tlacotepec (53); coronel Patricio Furlong (52); doctor Luis Mendizabal, cura de Santa María Coronango (48); licenciado José María Montoya, (54); licenciado Juan Nepomuceno Quintero (53); coronel José Cadena (49); teniente coronel José M. Añorve (55); Félix Necochea (49); Antonio Díaz Guzmán, alcalde primero de Cholula (47); Manuel Estopier (51).

Diputados suplentes: licenciado Antonio María de la Rosa, presbítero (52); licenciado Mariano Paz y Sánchez, presbítero (29); licenciado Mariano Garnelo, presbítero (44); capitán Rafael Adorno (35); Manuel Ríos Castropol (35).

En las elecciones de presidente y secretarios quedaron: como presidente el doctor Francisco Pablo Vázquez, hasta mediados del 1824 (agosto) en que fue nombrado primer embajador de México ante la Santa Sede. Vicepresidente el general *José María Calderón* hasta noviembre de 1825, en que fue nominado *primer Gobernador constitucional de Puebla*. Los secretarios, con excelente experiencia eran: el licenciado Carlos García (Intendente durante la Junta gubernativa y el Imperio), y el alcalde primero de Cholula Díaz Guzmán.

El decreto de instalación del Congreso Constituyente establece lo siguiente:

1° El Congreso está instalado legítimamente. 2° Los diputados son inviolables por sus opiniones políticas. 3° En sus causas civiles y militares los juzgará el tribunal del Congreso. 4° El estado consta de los partidos de Acatlán, Atlixco, Huauchinago, Huejotzingo, Chiautia, Chicontepepec, Chietla, Cholula, Izúcar, San Juan de los Llanos, Ometepec, Puebla, Tecali, Tétela de Jonotia, Tehuacan, Tepeaca, Tepexi, Teziutlán, Tlapa, Tochimilco, Zacatlán. 5° El ejercicio del Poder Legislativo del Estado reside en su Congreso: El del Ejecutivo por ahora en la persona que este designe y el del Judicial interinamente en las autoridades que actualmente lo ejercen y en adelante se nombren. 6° El Congreso velará por la seguridad e independencia del Estado, formará a su debido tiempo la Constitución particular que le corresponde, y organizará el gobierno interior, su Hacienda Pública y administración de Justicia, dictando al efecto leyes que no estén en contradicción con el Acta Constitutiva (de la Federación). 7° El Poder Ejecutivo del Estado cuidará de la seguridad y tranquilidad pública tomando para ello las providencias convenientes sin contravenir a las leyes, y hará observar las que hoy rigen y en adelante rigieren. 8° Un consejo de tres personas nombradas por el Congreso, consultará al Poder Ejecutivo, en los casos que halle por conveniente y en los que las leyes dicten. En caso de enfermedad grave, muerte o separación del gobernador, hará sus veces el decano del Consejo. 9° Para la pronta administración de justicia, establecerá el Congreso a la mayor brevedad tribunales de segunda y tercera instancia.

Poco antes de la instalación del Congreso, el Gobernador Gómez Pedraza emitía el siguiente comunicado a la diputación:²⁷

“Breve compendio de los males parciales que sufrimos los que nos amagan y de los medios que dicta la prudencia aplicar”, donde escribió acerca de la grave situación por la que atravesaba la región, así como de los grandes problemas que tendrían que afrontar los nuevos legisladores para organizar el estado conforme a los preceptos republicanos, apuntando lo siguiente:

”Los americanos al nacer, tenían andando ya el camino de la civilización, camino escabroso que los demás pueblos pasaron después de mil desastres y fatalidades; de que resulta, que cuando debieran considerarse en la infancia tocan ya el estado viril y fuerte. Este adelanto precoz, así como produjo necesariamente la emancipación, multiplica también los embrazos para constituirse y gobernarse. Un pueblo grosero, fácilmente encorva la cerviz al yugo de un tirano, pero los hombres conocedores de sus derechos, a cada paso ofrecen obstáculos en su dirección.

”Entre nosotros crecen estas dificultades por los elementos heterogeneos de la población; por la impunidad de los crímenes, en los trece años después que comenzó la guerra de Independencia; por el aspirantismo de ciertos hombres, que proclamando libertad, nada menos son que patriotas; por la infidelidad de los empleados públicos; por la multiplicidad de opiniones; por la inercia del pueblo, que ha olvidado el trabajo y fatiga, y por un cúmulo, en fon, de concausas que sería molesto numerar. Así es que, el arte de gobernar a los hombres difícil, difícilísimo, en nuestro caso toca en impracticable, si los que se encargan de esta ardua empresa no reúnen las calidades necesarias a tan grandioso objeto. Para mandar es circunstancia indispensable salir de la esfera común, pero los estados nacientes de América exigen genios singulares y extraordinarios.

”Los adelantos de la ilustración han refinado tanto la política, que en nuestro siglo ha llegado a ser una ciencia sistemada en principios; ciencia que ha llegado a ser una ciencia sistemada en principios; ciencia que ha estado sujeta a las alternativas de todo establecimiento, y por consiguiente a las disputas y debates de la opinión. Sin embargo, un juicio sano e imparcial, un corazón sencillo y puro, suplen sobradamente los preceptos y teorías de la diplomacia. Ciudadanos, no olvidéis que en política, así como en física, el camino más corto es el recto.

²⁷ Cfr. Lib. Cabildos núm. 94 (I), fs. 249 vta. y 292. El Caduceo, t. I, núm. 1 (1-IV-1824).

”Bien pudiera detallaros los vicios generales de que adolecemos; pero ni a vosotros toca estirparlos, ni a mi bosquejar el triste cuadro de nuestros males, bastante conocidos son, y el Congreso central pondrá remedio. Ceñoreme por tanto a indicar algunas reflexiones relativas al gobierno interior del Estado.

”La educación es el primer objeto que reclama vuestro celo; sin ella jamás seremos dignos de ser libres; el muchacho que se cría en la ignorancia y en el vicio es la peste de la sociedad. Tened presente cuando influye el aseo en la moral del hombre, y fijad vuestros ojos en los niños que habitan esas pestilentes accesorias, allí les veréis inmundos, soeces, desnudos, y por consiguiente despojados de aquel pudor que forma el encanto de la juventud, y es el más seguro presagio de la honradez viril. ¿Queréis hacer un servicio sólido a la patria? Cread ciudadanos, formad hombres laboriosos y justos, y esto se consigue educando a los niños sabiamente.

”Un estado sin rentas para cubrir sus gastos, es un fantasma ideal; el de Puebla, sin embargo de la paralización de su industria fabril, prestará recursos para subvenir a sus urgencias siempre que dediquéis vuestra vigilancia a este ramo importante. La reforma exige uno, pero sobre todo mucho vigor. La corrupción de los empleados es escandalosa, y la dilapidación de las rentas no lo es menos; enmendando ambos vicios sobrarán dinero, sobre cuyo particular debe tenerse la más severa circunspección; los pueblos se encuentran acosados por las enormes contribuciones pasadas, y temen con razón nuevos ataques a su propiedad, que debe ser inviolable; siguiendo el rumbo hasta aquí, jamás habrá confianza ni comercio.

”La administración de justicia es un objeto de tanto interés, que sin ella pronto nos veremos sumidos entre cuadrillas de asesinos, como ya lo estamos entre ladrones. Los alcaldes de los pueblos cortos, por lo regular son unos tiranuelos de sus ciudadanos, que en vez de dedicarse al servicio del público, no hacen más que chupar la sangre del pobre paisano y fomentar discordias, sosteniendo el partido que los ha de perpetuar en el empleo. Cada ayuntamiento pequeño es un semillero de chismes, y comunmente el nombramiento de tales corporaciones es el producto de la sugestión y la maldad. De aquí resulta que no habiendo administración de justicia, el crimen progresa, y los pueblos y caminos se encuentran infestados de bandidos, que cual langostas devoradoras de todo lo talan. La inercia de algunos jueces sostiene la insolencia de esa canalla, con la circunstancia de estar protegido el robo por la depravación de costumbres. Los bandidos viven entre nosotros y nadie los condena. Este vicio execrable fomentado por la inmoralidad y tolerado por el miedo, ha hechado raíces profundas.

Importa atacarlo con valor. La institución de un juri para juzgar éste y otros delitos sería muy útil. Cuando la sociedad se gangrena, es preciso usar el cuchillo y el fuego.

”Otra clase de hombres vaguean de pueblo en pueblo y aun viven entre nosotros, declamando contra las autoridades, siempre disgustados de los que mandan por no ser ellos; genios turbulentos e inuietos, abortados por las revoluciones, y que bajo un celo patriótico aparente, todo lo censuran y reprueban. Conviene refrenar a estos zánganos del estado, de que por desgracia hay número considerable, siendo tanto más perniciosos cuanto que con su charla sempiterna imprimen en la gente ignorante ideas subversivas y desorganizadoras. El establecimiento de una policía bien ordenada, sería utilísimo para corregir este mal; hablo de aquella policía que tiene por objeto el beneficio común, y de ningún modo de la otra que se funda en el terror y el espionaje. La autoridad encargada de velar sobre este importante ramo debe saber quienes entran y salen a las poblaciones y con que objeto. Esta medida en nada ofende la libertad del ciudadano, antes bien es un escudo y salvaguardia de su persona y propiedad. La policía debe versarse sobre multitud de objetos, pero indicaré los más interesantes; tales son, la salud pública, los honestos placeres, el orden interior, la buena colocación de los hospitales, cárceles y cuarteles, el aseo de las calles, fuentes y lugares públicos, la conservación de los edificios nacionales (tan abandonada en Puebla), la persecución de los vagabundos y ebrios, la comodidad y seguridad de los caminos, el arreglo del teatro, la belleza de los paseos y el fomento de las casas de beneficencia para socorrer al enfermo, al desgraciado, al niño expósito y al infeliz méndigo. La buena policía garantiza a los pueblos de mil males, y les proporciona muchos bienes. Este útil establecimiento exige todo el celo a los magistrados, y su ejecución no debe confiarse a la tropa, porque pronto degenera en tiránico y arbitrario. Al concluir este artículo llamo la atención a los ciudadanos representantes hacia la peste, ese azote que truena sordamente desde el año de trece, sobre los pueblos más miserables de este estado. La junta de sanidad ha tomado ya algunas medidas para remediar este mal, a vosotros toca extirparlo removiendo, si es posible, las causas de ese contagio ambulante, que insensiblemente ha diezclado nuestra población. Convidad a los sabios de la nación para que examinen ese punto interesante, y formen un tratado de higiene. Exitad las almas generosas a fin de que extiendan sus manos pródigas hacia los desgraciados que desde una choza miserable imploran su clemencia.

”El estado de Puebla en el nuevo orden de cosas parece estar reducido a ser agricultor, su industria fabril, que aunque imperfecta, hace algunos años ocupaba sumas considerables, en el día casi ha desaparecido por la concurrencia del extranjero. Importa pues dedicar vuestros afanes al cultivo de las tierras, sin desatender no obstante las pocas manufacturas que restan, cuya labor podría simplificarse y mejorarse mandando algunos artesanos a los Estados Unidos a observar el mecanismo de las máquinas y procedimientos de los artífices. Sin embargo, es preciso decirlo con dolor, ésta y otras medidas producirán poco fruto si no curáis el mal en su origen, quiero decir, si no desterráis la ociosidad, porque los hombres haraganes, que sumidos en la inmundicia satisfacen sus necesidades sin afán, por estar reducidos a solo llenar el vientre, poco servirán al estado, y por desgracia, de estos seres abyectos tenemos algunos centenares.

”Es de suma conveniencia y utilidad pública el establecimiento de un periódico juicioso para ilustrar al pueblo, sostener la opinión o rectificarla si se extravía, es vergüenza que en la segunda ciudad de la república no se escriba un papel que desempeñe los objetos indicados. El año de 21 el autor de la Abeja Poblana hizo a la patria servicios distinguidos por qué yace en el silencio este buen americano?

”Es preciso formar cuanto antes el censo exacto de la población del estado, y al efecto se pueden comisionar sujetos activos e inteligentes. No es menos útil levantar un plano topográfico del territorio, pues sin estos conocimientos los que mandan siempre caminarán a tientas, teniendo por excusado recomendar la necesidad de un mapa fiel, para determinar en caso ofrecido las defensas y maniobras de la guerra. El arreglo de los correos entre los pueblos y esta capital es también indispensable, hay varios puntos en el estado para cuya comunicación no basta un mes de tiempo.

”Por último, dos cosas considero de la más alta importancia, y que reclaman pronta y vigorosa ejecución; ya hablé ligeramente de la hacienda nacional, trataré de la organización de la fuerza armada. Cuantas advertencias encierra esta memoria son pútiles, son necesarias, pero el arreglo del erario y la creación de tropas deben ser las bases de nuestro sistema, el apoyo de la independencia, y el pancora de nuestras esperanzas. Cimentad sobre estos puntos cardinales vuestras tareas, porque sin dinero, y (a lo menos por ahora) sin soldados, no hay patria, no hay nación, no hay libertad.

A finales de noviembre se hallaba totalmente concluida la redacción final del código. Los tres primeros días de diciembre de 1825 todavía

se le hicieron algunas correcciones. Informando extraoficialmente el gobernador que a la sazón lo era el general José María Calderón, se fija como fecha el 5 de diciembre para publicar el protocolo para la jura de la Constitución, que se fijaba para el día 7 de diciembre de ese año de 1825.²⁸

La constancia de juramento ha quedado plasmada en el siguiente decreto:

El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de la Puebla de los Ángeles declara y decreta lo siguiente:

1° La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se leerá íntegra en la sesión de la mañana del día siete del actual.

2° Aprobada que sea por el Congreso, la firmarán todos los diputados existentes en esta capital en tres originales manuscritos.

3° En seguida una diputación de cinco individuos pasará al palacio del Gobernador, y le entregará uno de los originales, que conservará en su secretaría.

4° El día diez y ocho a las ocho de la mañana se reunirán en el palacio del Congreso todos los diputados existentes en la capital con el fin de hacer el juramento de su Constitución.

5° El Presidente lo prestará en manos del Vice-presidente, y éste con los demás diputados en las de aquél.

6° Acto continuo se presentarán en el Salón del Congreso el Gobernador del Estado y Consejo de Gobierno y presentarán ante él su juramento.

7° Retirado el Gobernador y el Consejo, entrará con el propio fin el R. Obispo.

8° En seguida lo hará con el mismo objeto los magistrados y fiscales de los superiores tribunales de justicia.

9° En los casos que los artículos anteriores previenen se observará a su vez, el reglamento interior del Congreso.

10° Concluido éste acto, se dirigirán procesionalmente según costumbre desde el palacio del Gobernador a la Catedral todas las autoridades, corporaciones y demás empleados, tanto civiles como eclesiásticos del Estado, presididos por el Gobernador, donde se cantará un solemne *Te Deum* y misa de acción de gracias, por la cual habrá un discurso análogo a las circunstancias.

²⁸Ramón Sánchez, *Relación histórica del Honorable Congreso del Estado de Puebla*, Puebla, México, H. Congreso del Estado de Puebla, 2001, p. 77.

11° Para la solemnidad en los actos prevenidos dictara el Gobernador las medidas oportunas.

12° Tomará las medidas más eficaces para que sin pérdida de tiempo sea circulada la Constitución en todos los lugares del Estado.

13° La ceremonia y solemnidad para la publicación y jura de la Constitución la arreglará el gobierno, tratando de que se haga con todo el aparato y decoro que el acto requiere.

14° El Alcalde de 1ª nominación, los Prelados de las comunidades religiosas, los rectores de los colegios, el Comandante de la milicia cívica, y Jefes de las oficinas del Estado prestarán el juramento ante el Gobernador, requiriéndolo después a sus corporaciones, comunidades y subalternos respectivos.

15° El cabildo eclesiástico. Provisor y Secretario de la mitra lo harán ante el reverendo Obispo.

16° Los curas de la capital y demás empleados eclesiásticos lo harán ante el Previsor.

17° Fuera de la capital el alcalde 1° de cada ayuntamiento hará el juramento en manos del regidor decano, y lo exigirá después a la misma corporación, a los alcaldes de los pueblos del territorio de la municipalidad, el comandante de la milicia cívica y a los empleados en rentas del Estado que en ella haya.

18° A donde hubiere Prefecto o Sub-prefecto ejercerá lo que respecto de los alcaldes primeros queda por prevenido.

19° Los curas harán el juramento en su parroquia públicamente, asistiendo al acto una comisión del ayuntamiento.

20° La milicia cívica del todo el Estado prestará el juramento ante sus Comandantes respectivos en los lugares de su residencia.

21° El pueblo lo prestará ante los alcaldes y ayuntamientos respectivos.

22° Lo que previenen los dos artículos anteriores tendrá efecto respectivamente en el día festivo inmediato al del recibo de la Constitución, si es que preceden dos de intermedio: si así fuese, se realizará en el más próximo.

23° La fórmula del juramento será: ¿"Juráis a Dios guardar la Constitución Política del E. L. y S. de la Puebla, decretada y sancionada por su Congreso Constituyente el año de mil ochocientos veinticinco"?. "Sí juro". "Si así lo hicieréis. Dios os lo premie, si no, os lo demande". Para con los que ejerzan jurisdicción o autoridad, se añadirá después de la palabra "guardar" estas: "y hacer guardar".

24° Los atestados de haber cumplido con lo dispuesto sobre juramento se remitirán autorizados en toda forma y a la mayor brevedad por quienes

corresponda al Gobernador del Estado y éste lo hará a la Sría. del Congreso.— Dado en la sala de sesiones a 5 de Diciembre de 1825.

Así, Puebla daba vigencia a un pacto federal cuyo origen, explicación y trascendencia se encuentra en la exposición de motivos de la Constitución Federal de 1824, que expresó:

”MEXICANOS: El Congreso General Constituyente, al poner en nuestras manos la obra más ardua que pudierais cometerle, el Código fundamental que fije la suerte de la nación y sirva de base indestructible al grandioso edificio de vuestra sociedad, ha creído de su deber dirigiros la palabra para manifestaros sencillamente los objetos que tuvo presentes desde los primeros momentos de su reunión, los trabajos que ha impendido, y lo que se promete de vuestra docilidad y sumisión, una vez que comenzáis ya a disfrutar de los goces consiguientes al sistema federal decretado y sancionado por la mayoría de vuestros diputados.

”El Congreso no se ocupará hoy en describir la serie de los acontecimientos que se han sucedido en la revolución, de catorce años, y los costosos sacrificios que fueron necesarios para que la nación llegara a conseguir, por fin, el bien inapreciable de su independencia. Este es asunto que desempeñará a su tiempo la historia de nuestros días. Por ahora importa solamente recordaros que rota y despedazada por los constantes golpes del patriotismo, la cadena que nos había ligado con la España, no podía haber otro centro de unidad ni otro lazo que estrechara entre si a las diversas provincias de esta gran nación, sino el jefe que hubiera reconocido la totalidad de los pueblos al pronunciar su independencia. El mundo imparcial juzgará de los sucesos que condujeron al que se puso a la cabeza de la segunda revolución, al fin trágico que tuvo; pero el echo es que, disuelto el Estado con la caída de este hombre desgraciado, nada pudo contener el grito de la s provincias: ninguna tenía superioridad sobre la otra, y la nave del Estado se habría visto sumergida entre la borrasca mas desecha, si la cordura y sensatez con que obedecieron los pueblos la convocatoria del anterior Congreso, no hubiera dado a la nación una nueva existencia. ¿Y podía el Congreso desatender los votos de un pueblo que acababa de dar una prueba tan eminente de su ilustración? ¿Y los diputados podían venir a sufragar contra la voluntad de sus comitentes? Jamás los legisladores de alguna nación tuvieron tan claramente manifestada la opinión pública para dirigirse y dirigirla a ella misma; jamás los representantes de algún pueblo se hallaron en circunstancias tan favorables para conocer los

deseos de sus mandatarios; y vuestros diputados se retirarán al seno de sus familias con la dulce satisfacción de haber obrado conforme al espíritu y necesidades de sus comitentes.

”En efecto, crear un Gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas, y ejercer la influencia que deben darle su situación, su nombre y sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad; demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación, combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia, ni menos preste seguridades al crimen; ved aquí, mexicanos, los sublimes objetos a que ha aspirado vuestro Congreso General en la Constitución que os presento. Desde luego no tiene la presunción de creer que ha llenado completamente vuestras esperanzas; pero si se lisonjea de que a la vuelta de muchos hierros que habrá dejado estampados la impotencia y debilidad de sus esfuerzos, aparecerá la indulgente consideración que reclaman de los patriotas virtuosos y sensatos, los trabajos que ha impedido en el brevísimo espacio de once meses.

”Vuestros representantes, al congregarse en el salón de sus sesiones, han traído el voto de los pueblos expresado con simultaneidad y energía. La voz de República federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la nación. Sin embargo, la circunspección, que debe ser la divisa de los legisladores, exigía entrar en el examen y discusión no solo de la forma de gobierno, sino aun de la misma generalidad del pronunciamiento. Vosotros sabéis, mexicanos, la serie y resultado de estas discusiones. Vuestros representantes no tienen que acusarse de haber precipitado la marcha de los sucesos, ni de haber dado impulso a la revolución. Por el contrario, estando la nación inconstituída, desorganizada y expuesta a ser el juguete de las pasiones y partidos encontrados, el Congreso General, allanando dificultades y haciendo el sacrificio hasta de su propia reputación, presta sus brazos para contener el genio de la división y del desorden, restablece la paz y la tranquilidad y prosigue sereno sus deliberaciones.

”La división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto periodo de once meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, siempre tender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte. Felizmente conoció que la Nación Mexicana sólo intentaba sacudir la obediencia pasiva y entrar en la discusión de sus intereses, derechos y obligaciones. Felizmente se penetró de los deseos y necesidades de sus comitentes, y acertó a fijar sus destinos, dando al espíritu público un curso regular, conforme a la opinión formada por unas circunstancias eminentemente extraordinarias, que habrían envuelto en la revolución más desastrosa a otro pueblo que no fuera el mexicano.

”La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Como pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y condor de las poblaciones interiores, ¿que necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los Tamaulipas y Coahuileños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y Jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse a cada pueblo a si mismos leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan el mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

”El Congreso General está penetrado de las dificultades que tiene que vencer la nación para plantear un sistema, a la verdad muy complicado; sabe que es empresa muy ardua obtener por la ilustración y el patriotismo lo que solo es obra del tiempo y de la experiencia; pero además, de que el suelo de América no está contaminado con los vicios de la vieja Europa, tenemos adelantado los ejemplos de los pueblos modernos que se han constituido y nos han enriquecido con sus conocimientos; nos hemos aprovechado de las lecciones que ha recibido el mundo después de que el feliz hallazgo de la ciencia social ha conmovido los cimientos de la tiranía; y nosotros mismos hemos corrido en catorce años el largo periodo de tres siglos. Con tan alagüeños presagios ¿que no debe esperar de los mexicanos su Congreso General?

”Los legisladores antiguos, en la promulgación de sus leyes acompañaban este acto augusto de sus aparatos y ceremonias capaces de producir el respeto y veneración que siempre deben ser su salvaguardia. Ellos procuraban imponer a la imaginación, ya que no podían enseñar a la razón, y los mismos gobiernos democráticos tuvieron necesidad de hacer intervenir a las deidades, para que el pueblo obedeciese las leyes que el mismo se había dado. El siglo de luz y de filosofía ha desvanecido esos presagios auxiliares de la verdad y la justicia, y éstas se han presentado ante los pueblos a sufrir su examen y su discusión. vuestros representantes, usando de éste lenguaje sencillo y natural, os ponen hoy en las manos el Código de vuestras leyes fundamentales como el resultado de sus deliberaciones, cimentadas en los más sanos principios que hasta el día son reconocidos por la base de la felicidad social en los países civilizados. Por fortuna no han tenido que transigir con estos colosos que a su caída han desnaturalizado las revoluciones de otros pueblos. Si en nuestros fanales se encuentra el nombre de un hijo ambicioso de la patria, la historia enseñará con este ejemplo a nuestros nietos, lo aventurado que es a un individuo querer gozar de todas las ventajas al cuerpo entero de la sociedad.

”Vuestros representantes, pues, se prometen, del heroico patriotismo y acendradas virtudes de los mexicanos, que después de la independendencia nacional estimarán por su primera obligación sostener a toda cosa el Gobierno republicano, con excusión de todo régimen real. Un pacto implícito y eternamente obligatorio liga a los pueblos de la América independiente para no permitir en su seno otra forma de gobierno cuya tendencia a propagarse es para él irresistible y para aquellos, peligrosa. El Nuevo Mundo en sus instituciones ofrece un orden desconocido y nuevo, como él mismo, en la historia de los sucesos grandes que alteran la marcha ordinaria de las cosas;

y como la caída de los Césares afirmó en Europa el Gobierno monárquico, después de las sangrientas revoluciones políticas y peligrosas que le precedieron, así en el continente de Colón debía necesariamente dominar al fin el democrático, resucitado con mejoría de las repúblicas antiguas, a fuerza de las aspiraciones vivificadoras de los genios modernos.

”El tiempo transcurrido desde el tiempo de nuestra revolución, lo hemos empleado útilmente en almacenar armas propias para hacer volver a las tinieblas de donde salieron los gobiernos góticos, y en buscar las bases constitutivas de las asociaciones humanas en las inmortales obras de aquellos genios sublimes que supieron encontrar los derechos perdidos del género humano. Ha llegado el momento de aplicar estos principios, y al abrir los mexicanos los ojos al torrente de luz que despiden, han declarado que ni la fuerza, ni las preocupaciones, ni la superstición, serán los reguladores de su Gobierno. Han dicho, con un escritor filósofo, que después de haber averiguado con Newton los secretos de la naturaleza; con Rousseau y Montesquieu definido los principios de la sociedad, y fijado sus bases; extendido con Colón la superficie del globo conocido; con Franklin arrebatado el rayo de las nubes para darle dirección, y con otros genios creadores dado a las producciones del hombre una vida indestructible y una extensión sin límites; finalmente, después de haber puesto en comunicación a todos los hombres por mil lazos de comercio y de relaciones sociales, no pueden tolerar sino gobiernos análogos a este orden, creado por tantas y tan preciosas adquisiciones. La elevación de carácter que ha contraído el pueblo americano, no le permite volver a doblar delante del despotismo y de la preocupación, siempre funestos al bienestar de las naciones.

”Pero en medio de esos progresos de civilización, la patria exige de nosotros grandes sacrificios, y un religioso respeto a la moral. Vuestros representantes os anuncian que si queréis poner os al nivel de la república feliz de nuestros vecinos del Norte, es preciso que procureis elevaros al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular. Esta es la única base de la verdadera libertad, y la mejor garantía de vuestros derechos y de la permanencia de vuestra Constitución. La fe en las promesas, el amor a trabajo, la educación de la juventud, el respeto a sus semejantes he aquí, mexicanos, las fuentes de donde emanarán vuestra felicidad y la de vuestros nietos Sin estas virtudes, si la obediencia debida a las leyes y a las autoridades, sin un profundo respeto a nuestra adorable religión, en vano tendremos un Código lleno de máximas liberales, en vano

haremos ostentación de buenas leyes, en vano proclamaremos la santa libertad.

”El Congreso General espera igualmente el patriotismo y actividad de las autoridades y corporaciones de la Federación, como de las particulares de los Estados, que empeñaran todos sus arbitrios para establecer y consolidar vuestras nacientes instituciones. Pero si en lugar de ceñirse a la órbita de sus facultades hacen esfuerzos para traspasarla; si en vez de dar ejemplo de una justa observancia de la Constitución y leyes generales, procuran eludir su cumplimiento con interpretaciones y subterfugios, hijos del escolasticismo de nuestra educación, en ese caso renunciemos ya el derecho de ser libres, y sucumbiremos fácilmente al capricho de un tirano, nacional o extranjero, que nos pondrá en la paz de los sepulcros o la quietud de los calabozos.

”A vosotros, pues, legisladores de los Estados, toca desenvolver el sistema de nuestra ley fundamental, cuya clave consiste en el ejercicio de las virtudes públicas y privadas. La sabiduría de vuestras leyes resplandecerá en su justicia y utilidad, y su cumplimiento será el resultado de una vigilancia severa sobre las costumbres. Inculcad, pues, a nuestros comitentes las reglas eternas de la moral y del orden público: enseñadles la religión sin fanatismo, el amor a la libertad sin exaltación, el respeto mas inviolable a los derechos de los demás que es el fundamento de las asociaciones humanas. Los Marats y Robespierres se elevaron sobre sus conciudadanos proclamando aquellos principios, y estos monstruos inundaron en llanto y sangre a la nación más ilustrada de la tierra, tan luego como por escalones manchados de crímenes subieron a unos puestos desde donde insultaban la credulidad de sus compatriotas. Wáshington proclamo las mismas máximas, y este hombre inmortal hizo la felicidad de los Estados de Norte. ¿Cómo distinguiremos al segundo de los primeros?

Examinando sus costumbres, observando sus pasos, puesto que sin justicia no hay libertad, y la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos de los demás con los nuestros. He aquí resuelto el problema de la ciencia social.

”Escudados con tal égida, mexicanos,¿que podemos temer de nuestros enemigos? Nada importa que nuestros obstinados opresores se atrevan todavía a usar el lenguaje degradante de colonia, cuando el nombre de México se coloca ya por los pueblos cultos entre las demás naciones soberanas. Nada importa que la orgullosa España, impotente y echa el día espectáculo de compasión para la Europa, haga escuchar su débil voz en los gabinetes de los monarcas extranjeros: todas sus pretensiones se estrellarán en la con-

solidación de nuestras instituciones y en la fuerza de los hijos de la patria consagrados a defenderla.

”Manifestad, pues, al mundo que solo la tiránica influencia de los gobiernos despóticos pudo mantenernos en la triste degradación en que estuvimos sumergidos tantos años y que al momento de sacudir su denominación, nada pudo impedir que entrásemos en la gran familia del género humano, de la que parecíamos segregados. La Europa y el resto de la América tienen fijadas sus miradas sobre nosotros: el honor nacional está altamente comprometido en la conducta que observamos. Si nos desviamos de la senda constitucional ; si no tenemos como el más sagrado de nuestros deberes mantener el orden y observar escrupulosamente las leyes que comprende el nuevo Código; si no concurrimos a salvar este depósito y lo ponemos a cubierto de los ataques de los malvados; mexicanos, seremos en adelante desgraciados, si haber sido antes más dichosos: legaremos a nuestros hijos la miseria, la guerra y la esclavitud; y a nosotros no quedará otro recurso entre escoger entre la espada de Catón y los tristes destinos de los Hidalgos, de las Minas y Morelos.

”México, 4 de octubre de 1824.-Lorenzo de Zavala, Presidente.-Manuel de Viya y Cosío, diputado secretario.-Epigmenio de la Piedra, diputado secretario”.

El artículo 5 de la Constitución Federal de 1824 ordenaba que: Las partes de esta Federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Mechoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

En correspondencia, el artículo 25 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825 ordenaba que: el Gobierno del Estado es republicano, representativo y federal.

Resultado de lo anterior es la evolución política, social, económica y democrática del estado de Puebla como parte integrante de la República Mexicana.

Puebla ha tenido una vocación federalista que al iniciar el siglo XXI se vio fortalecida cuando el gobernador de la entidad, Melquíades Morales Flores, junto con los gobernadores de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, se reunieron en Mazatlán el día 10 de agosto de 2001 donde expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la Hacienda Pública Federal, estatal y municipal que tuviera como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades Federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

Hicieron un llamado para impulsar los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación y avanzar en la consolidación de un genuino federalismo, que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

Pidieron además al Congreso de la Unión que en sus trabajos parlamentarios tomen en consideración el sentir, las recomendaciones y consensos de los gobiernos estatales a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Surge de lo anterior la Declaración de Mazatlán, que inicia los caminos de la Conago, que solicita a la Federación y al Titular del Poder Ejecutivo, Vicente Fox Quesada, se materializara lo que él había pedido siendo Gobernador de Guanajuato:

Hacer realidad el federalismo que nos lleve al respeto absoluto de la soberanía de los estados, que comparta las decisiones y responsabilidades.

Deja mucho que desear el continuar haciendo Planes Nacionales de Desarrollo que desatiendan las oportunidades y las necesidades locales. El camino es la descentralización y el federalismo.

De ahí surge la petición de los gobernadores de los estados de incrementar con urgencia los recursos de las haciendas públicas, por lo que es urgente llegar a los siguientes:

Acuerdos: Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las Entidades Federativas y municipios; conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (la Federación, las Entidades Federativas y los municipios); y proponer la creación en la Constitución de la República de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público” que sea integrada por el Presidente de la República y los titulares de las 32 Entidades Federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la nación.

En materia de Impuestos al Valor Agregado (IVA): se buscará minimizar el impacto del IVA en las clases más desprotegidas; que se mantenga la tasa del 15 por ciento, correspondiendo a la Federación el 12 y un 3 por ciento a los estados (el cual podría ser un impuesto al consumo), sin afectación de las participaciones federales, de conformidad con lo que establezcan las legislaturas locales; la tasa en las franjas y regiones actuales de las fronteras norte y sur debe ser de un 10 por ciento, correspondiendo 8 por ciento a la Federación y 2 por ciento a los estados fronterizos; el IVA pagado por los estados y municipios le sea devuelto siendo 100% participable; y que el impuesto a los consumos locales del 3 por ciento se legisle en el ámbito federal, para mantener la uniformidad en su aplicación.

En materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR): mantener las tasas actuales aplicables a personas morales y personas físicas; que el ISR de servidores públicos de estados y municipios sea 100 por ciento participable para cada orden de gobierno; que el régimen de pequeños contribuyentes sea una potestad para las Entidades Federativas; no aceptar que se graven las prestaciones de previsión social, debidamente justificadas; que el impuesto de enajenación de inmuebles de personas físicas sea para los estados y que las legislaturas locales determinen el monto a participar a los municipios; y que se mantenga el tratamiento preferencial a contribuyentes con actividad agrícola, ganadera, pesquera y silvícola con ingresos anuales hasta de 4 millones de pesos.

En materia de ISAN: Que no se realicen cambios.

En materia de Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS): que no se realicen cambios.

En materia de la Ley de Coordinación Fiscal: que el porcentaje del fondo general de participaciones se incremente gradualmente; que se incorporen a la recaudación federal participable, los derechos extraordinarios sobre la extracción del petróleo; revisar los convenios de gasto federalizado de educación y salud; que se integre el PAFEF al capítulo V de la Ley de Coordinación fiscal, como un fondo de aportaciones no etiquetado y que su monto se refiera a un porcentaje de la recaudación federal participable; y que se implemente un sistema de información oportuno y confiable de los recursos federales que corresponden a las Entidades Federativas, y en particular, que se publique el presupuesto de gastos fiscales de la Federación.

Tenencia: que se otorgue a los contribuyentes cumplidos un descuento; y que se otorgue a las Entidades Federativas la facultad de establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes.

Loterías estatales: que se legisle para que las Entidades Federativas organicen loterías.

Deuda pública: revisar el marco jurídico en materia de las Entidades Federativas.

Otros: que los gobiernos estatales y municipales participen en los consejos directivos de la banca de desarrollo y SAT.

La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago)

El sábado 13 de julio del año 2002, en la ciudad de Cancún Quintana Roo, se constituyó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de las problemáticas de las Entidades Federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí y con la Federación políticas públicas en beneficio de los mexicanos.

En ese mismo lugar, se convocó a la Primera Sesión Ordinaria a celebrarse el día sábado 24 de agosto en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, que tendría la siguiente agenda:

- Seguimiento de acuerdos anteriores.
- Pobreza extrema.
- Reforma hacendaria para un auténtico federalismo.
- Financiamiento para el desarrollo: educación, salud, desarrollo agropecuario, agua, energía, comunicaciones y seguridad pública.
- Liberación arancelaria y su impacto en el campo.
- Política industrial.
- Proyecto de Presupuesto 2003.

En ella se llegó a los siguientes acuerdos:

Primero. Se aprueba el documento base, que recoge los conceptos fundamentales sobre reforma hacendaria consensuado por los gobernadores de las Entidades Federativas que representamos. Dicha propuesta contempla la realidad económica de nuestro país, el entorno mundial y busca, con una visión integral, fortalecer el federalismo, combatir la pobreza. Reorientar socialmente el gasto, sentar bases para el desarrollo productivo que permita la generación de empleos y elevar la calidad de vida de la población, así como devolver a los estados y municipios facultades tributarias, para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Se busca además, abatir la evasión y elusión fiscal, así como reducir los costos de operación de la administración tributaria e incrementar la eficiencia en la recaudación fiscal, sin necesidad de aumentar o crear impuestos.

Además, mantener la estabilidad de la economía nacional, con un presupuesto equilibrado que contribuya a mantener a la baja la inflación y que nos permita retomar la senda de un crecimiento económico sostenido.

Para ello destacan en particular los siguientes acuerdos:

- Promover la creación de una Ley de Coordinación Hacendaria, que entre sus principales puntos considere:
 - Incrementar el porcentaje que se asigna al fondo general de participaciones de la recaudación federal participable.
 - Ampliar la determinación de la recaudación federal participable, para incluir todos los ingresos, tributarios y no tributarios, del gobierno federal.
 - Incorporación del PAFEF a los fondos de aportaciones federales (Ramo 33), como un fondo de fortalecimiento estatal, integrándose con un porcentaje de referencia en relación a la recaudación federal participable.

– Dar estricto cumplimiento a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal para que los recursos destinados a educación y salud sean los suficientes, y se garantice que estos no serán recortados y así evitar que se generen desequilibrios en las finanzas estatales.

– Dar facultades a las Entidades Federativas, para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones, cuyo ejercicio y supervisión será facultad únicamente de las entidades.

– Garantizar a Pemex, CFE y Luz y Fuerza del Centro un régimen fiscal autónomo que les permita un sano crecimiento, así como la reinversión en infraestructura que contribuya al desarrollo nacional.

Segundo. Se audite de inmediato el Fondo de la Recaudación Federal participable, para transparentar las razones por las que se disminuyeron de manera considerable las participaciones a estados y municipios.

Tercero. Que en el Presupuesto de Egresos del año 2003, se privilegie el gasto social, en materia de salud, educación, vivienda, se destinen mayores recursos al campo, a la obra pública, que se estimule a los sectores productivos, para generar el mayor número de empleos, recuperar el rumbo del crecimiento económico y los niveles de vida de los mexicanos. Que dicho presupuesto atienda a las necesidades de las distintas regiones y entidades del país y responda al principio de justicia distributiva.

Cuarto. Se acuerda que la próxima reunión de la Conago se celebrará el 28 de septiembre en la ciudad de Pachuca, Hidalgo.

Fue en la Segunda Sesión Extraordinaria, celebrada en la ciudad de Metepec, Estado de México, donde la Conago trabajó en ocho propuestas relativas a puntos específicos de la reforma hacendaria y para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

Es importante tomar en cuenta lo que ahí se dijo acerca de la Conago y el presupuesto, así como los puntos de acuerdo a los que llegaron:

Tenemos claro que el Ejecutivo Federal formula y envía la iniciativa, pero que es en el Honorable Congreso de la Unión en donde finalmente se define el rumbo presupuestal del país.

Y continua el texto indicando que en este marco, en su pasada reunión del 29 de septiembre en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, la Conago acordó integrar un grupo conformado por legisladores y gobernadores para trabajar en las ocho propuestas relativas a puntos específicos de

la reforma hacendaria, y para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, este grupo de trabajo se apoyará con los equipos técnicos ya estructurados con los secretarios de finanzas de las Entidades Federativas.

Con base en este acuerdo se procedió a la obtención del consenso de los secretarios de finanzas en torno a las propuestas que se presentan a continuación. Éstas recogen las preocupaciones que sobre el tema del Presupuesto Federal 2003, han manifestado los señores gobernadores.

El tema central que en esta ocasión nos convoca, es la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003.

El presupuesto federal, por su impacto en las políticas de gasto estatales, representa para nosotros la posibilidad real de concretar las aspiraciones sociales de millones de mexicanos.

A pesar de que el marco constitucional establece la relación que guardan las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas en materia presupuestal, en la práctica, la relación no siempre ha sido equilibrada y la Federación ha impuesto a los estados sus criterios y políticas. Sobre todo, en materia fiscal: Ingresos y Gasto Público.

En la concertación de Estructuras Programáticas y en la elaboración de los Programas Operativos Anuales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no ha consensuado con las Entidades Federativas los Programas y sus alcances.

Recordemos que el gasto público se ejerce y se aplica en gran medida en las Entidades Federativas. Por tanto, en el marco de la Ley de Planeación es fundamental coordinar esfuerzos y buscar que cada peso que se gaste en los tres órdenes de gobierno sea más eficaz en la satisfacción de las demandas sociales.

Es así, que la Conferencia Nacional de Gobernadores propone que en los lineamientos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son la Concertación de Estructuras Programáticas y las Políticas de Gasto para la Formulación de los Programas Operativos Anuales, las dependencias federales acuerden, con sus contrapartes en los estados, las acciones, metas y recursos estableciendo, con claridad, que converjan en el cumplimiento de los objetivos tanto del Plan Nacional, como de los planes estatales de desarrollo.

Ante el inminente envío del Paquete Económico 2003 al Congreso, resulta claro que, en esa ocasión, no era posible atender a cabalidad esta propuesta.

No obstante, la Conago recomienda que en el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos para el 2003, se establezca en el Capítulo referente a las Reglas de Operación de los Programas, el compromiso de iniciar en ese ejercicio la coordinación con los estados por parte de las dependencias federales.

Para el ejercicio fiscal 2003, solicitamos que un Grupo de Trabajo integrado por gobernadores miembros de la Conago se coordine con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conocer y, en su caso, incidir en la formulación del Proyecto de Presupuesto 2003; al mismo tiempo el Grupo de Trabajo mantendrá comunicación permanente con la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Por ello, resulta fundamental para dar certidumbre a la formulación de proyectos de presupuestos locales tener claridad o capacidad de influencia en rubros tales como:

- El Ramo 25: "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos".
- El Ramo 28: "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios".
- El Ramo 33: "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

Los Ramos de impacto directo en las finanzas estatales significan, en promedio, más del 90 por ciento de los ingresos estatales.

Sin embargo, en la determinación de los recursos que administran estos Ramos la participación de los estados lamentablemente es nula, ya que, se desconocen los criterios de política económica y de gasto utilizada para la presupuestación; conocer estos datos permitirá una mayor coordinación en la planeación, programación y presupuestación entre el gobierno federal y los estados.

Por lo que hace a la previsión presupuestaria del Ramo 25 para incremento salarial de los Fondos Educativos del Ramo 33, éste no es conocido. Contar con los mismos elementos que el gobierno federal, permitirá eliminar diferencias en las negociaciones que solo perjudican las finanzas públicas en su conjunto.

La determinación de la Recaudación Federal Participable no se conoce. Por lo tanto, la presupuestación de las participaciones es sólo una estimación.

Por no conocer la asignación de recursos en el Ramo 33, aunque su mayor concentración se encuentra etiquetada con nómina en los Fondos Educativos y de Salud, se proponen en los Presupuestos Locales montos que no siempre son semejantes a los del Presupuesto Federal.

Todo lo anterior genera incertidumbre y no permite contar con información confiable para realizar la planeación, programación y presupuestación de los proyectos de presupuesto que se presentan ante los Congresos locales.

Por ello, la solicitud es que el Grupo propuesto cuente con la información general de estos Ramos para su presupuestación local oportuna y acertada.

Asimismo, los ramos presupuestarios que integran el gasto en desarrollo social, están conformados por programas en los que no existe una coordinación entre los estados y la Federación.

Así, tenemos dentro del Ramo 8 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” cuatro programas en el que el padrón de beneficiarios no es compartido con los estados:

- Alianza para el campo.
- Apoyos directos al productor.
- Apoyos directos al campo.
- Apoyo directo a la comercialización y desarrollo de mercados regionales, entre otros.

La presupuestación se realiza de acuerdo a tendencias y no siempre se cumplen compromisos que provocan presiones a las finanzas públicas estatales.

Los programas contenidos dentro del Ramo 20 “Desarrollo Social”, presentan una problemática similar, tal es el caso de los programas de:

- Ahorro y subsidios para la vivienda progresiva.
- Micro regiones.
- Mujeres jefas de familia.

- Superación de la pobreza urbana.
- Empleo temporal.
- Oportunidades (antes Progresá).
- Desarrollo de pueblos y comunidades indígenas.

Esta falta de coordinación provoca desequilibrios financieros en los programas y evita que los esfuerzos se unan para cumplir con las metas.

La falta de información evita que los estados presupuesten la contraparte que posteriormente negocian las dependencias federales generando presiones en las finanzas locales, y subejercicios y desconfianza en los programas federales.

En cuanto al gasto de inversión, el Presupuesto del gobierno federal integra la inversión en infraestructura, principalmente en el Ramo 9 "Secretaría de Comunicaciones y Transportes" y en la Comisión Nacional del Agua.

Los programas de inversión no son conocidos por los Ejecutivos estatales y limitan la realización de proyectos de desarrollo regional.

Por lo expuesto, y después de consensuar los posibles puntos de coincidencia, los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores se pronunciaron por la adopción de los siguientes Puntos de Acuerdo, conocidos por la expresión de los señores gobernadores, como el Pacto de Metepec.

Acuerdos

PRIMERO. Convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la integración de un Grupo de Trabajo encabezado por gobernadores miembros de la Conago, que tendrá, entre otras, las siguientes facultades:

1. Recibir respuesta a los planteamientos formulados relativos a resarcir los recursos presupuestados para el 2002, que no han sido entregados a los estados.

El acuerdo de los gobernadores integrantes de la Conago es en el sentido de que si el próximo domingo 20 de octubre del presente, no se

- obtiene por parte del gobierno federal una respuesta favorable; no se concurrirá a ninguna convocatoria que se formule a los gobernadores de la Conago.
2. Fortalecer la revisión e integración de los ingresos que conforman la Recaudación Federal Participable.
 3. Establecer en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 la aplicación de los ingresos adicionales para compensar la caída de participaciones, antes que la amortización de deuda externa.
 4. Participar en la integración de las asignaciones presupuestales por entidad federativa, de los Ramos 28 y 33; en este último, validando el cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal en los Fondos Educativos y de Salud.
 5. Conocer la previsión presupuestaria del Ramo 25 para incremento salarial, y la aplicación total de su gasto por programa, lo que permitirá transparentar el costo de los servicios educativos por entidad.
 6. Conocer la asignación y distribución regional de los recursos presupuestados en los Ramos 8, 11, 12 y 20, así como las reglas o lineamientos de sus contrapartes por estado.
 7. Contar con la información completa del Programa de Inversiones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como de la Comisión Nacional del Agua, a nivel regional.
 8. Recibir respuesta sobre la presupuestación del Programa de Apoyo a las Entidades Federativas.
 9. Obtener que en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del ejercicio fiscal 2003, se establezca la prohibición explícita de realizar ajustes a la baja, en programas o acciones convenidos con los estados. Asimismo, incluir la obligación de consensuar con los Ejecutivos estatales, cualquier ajuste a los Programas Federales.

SEGUNDO. Un grupo de gobernadores de la Conago trabajará con el H. Congreso de la Unión, respetando en todo momento las atribuciones que la Constitución le otorga a cada una de sus Cámaras. Para tal efecto, se convocará a un encuentro con integrantes de las comisiones de Ha-

cienda y Crédito Público de ambas Cámaras; así como con la de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados.

Lo anterior, permitirá que los estados tengan certidumbre a la hora de preparar sus proyectos e iniciar con el gobierno federal, una nueva relación de Coordinación Hacendaria que permita realizar proyectos conjuntos para atender mejor las necesidades del país.

El objetivo de estas propuestas es compartir responsabilidades y medios financieros para atender mejor las demandas ciudadanas, y avanzar para que el trato entre los órdenes de gobierno sea cada vez más equitativo.

Los CC. gobernadores de los estados integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, habiendo conocido puntualmente las propuestas para la participación de las Entidades Federativas en el Presupuesto Federal 2003, firman los acuerdos correspondientes el día 16 de octubre de 2002, en el Recinto del federalismo, “Sala Salvador Sánchez Colín”, en la ciudad de Metepec, Estado de México.

La presente hoja de firmas corresponde Punto de Acuerdo sobre la Elaboración del Proyecto de Presupuesto Federal 2003, tratado durante la Segunda Sesión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Metepec, Estado de México, el 16 de octubre de 2002.

Ya en la Sexta Sesión Ordinaria celebrada el 14 de marzo de 2003, la Conago empezó a relacionar el presupuesto con las políticas públicas federales y la federalización de éstas, como puede verse en sus puntos de acuerdo:

Acuerdos

- Los gobernadores revisarán con la Secretaría de Hacienda las cuentas de los ingresos provenientes de excedentes tributarios y petroleros que corresponden en términos de ley a las Entidades Federativas.
- Que es la voluntad de los gobernadores destinar parte de los excedentes de los ingresos petroleros para inversiones dirigidas a la recuperación del campo.

- Se impulsará una estrategia que lleve a la federalización de políticas en materia agropecuaria, en condiciones en que las Entidades Federativas tengan suficiencia presupuestal para su aplicación. Para tal efecto, se constituye una Comisión de Gobernadores que elaborará una propuesta y dará seguimiento a las que realicen el gobierno federal y las Organizaciones Agropecuarias.
- Se pronuncian por relaciones comerciales internacionales en términos de equidad, por la divulgación y análisis de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por nuestro país, específicamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como de la puesta en práctica de las salvaguardas y otros mecanismos que éstos prevén en beneficio de nuestros productores agropecuarios.
- Se establece el compromiso de los gobernadores de incorporarse activamente a la construcción del Acuerdo Nacional para el Campo y de instrumentar políticas públicas y acciones concretas en cada una de las Entidades Federativas en congruencia con dicho acuerdo.
- Se reitera el reconocimiento al trabajo diplomático de México a favor de la paz y el desarme, así como por la solución pacífica de los conflictos internacionales.

Fue el 20 de agosto de 2003 cuando la Conago, reunida en Cuatro Ciénegas, Coahuila, de manera conjunta con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, externa la importante Declaración de Cuatro Ciénegas que al texto dice:

Reunidos en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), citada expresamente para analizar la reforma del estado, por consenso, damos a conocer a la opinión pública los acuerdos sobre los siguientes principios en bien de México:

Reconocemos que una de las cuestiones fundamentales de la Reforma del Estado Mexicano es el fortalecimiento del sistema federal, el cual permite la incorporación de lo plural y diverso, fortalece la práctica democrática, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y el mejoramiento de la vida de los mexicanos.

Asumimos el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción

de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

Ratificamos nuestra voluntad de construir, mediante amplios consensos, y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de las acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Proponemos establecer las premisas que fundamentan la importancia y necesidad de impulsar el fortalecimiento del sistema federal y establecer para ello un mecanismo conjunto de trabajo.

En nuestro país la vinculación entre federalismo y democracia es orgánica. En razón de ello, para garantizar que avanzaremos en la construcción de un auténtico federalismo, el gobierno federal y los de las Entidades Federativas hemos acordado establecer un cronograma de reuniones para consensuar proyectos de reformas constitucionales y legales a que haya lugar, para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno les ofrezcan a los mexicanos, la madurez institucional y la solidez administrativa que impulse una nueva fortaleza de la nación.

Coincidimos en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá al ciudadano una mayor certeza jurídica.

Para ello, se avanzará sobre:

Primero. Reconocer los principios y valores constitucionales de nuestro sistema federal.

Segundo. Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124 se enriquezcan y amplíen las facultades de las Entidades Federativas. Paralelamente revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes como lo son actualmente, entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública.

Tercero. Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones.

Cuarto. Fortalecimiento estructural de las Entidades Federativas mediante reformas constitucionales y legales.

Quinto. Redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.

En tanto se concretan los cambios legales necesarios, se procurará que las definiciones que hoy se acuerdan orienten los trabajos futuros de diseño e instrumentación de política hacendaria, en particular las tareas de elaboración de presupuestos.

Asimismo, se acuerda impulsar que en la próxima reunión ordinaria a celebrarse el día 24 de septiembre de 2003 en Monterrey, Nuevo León, se emita la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que conduzca a una reforma hacendaria sustentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal; orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, mejorar la interlocución de las Entidades Federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad que permita abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres. Esta convocatoria deberá contener la metodología de trabajo, los participantes, así como la agenda de discusión.

Buscaremos que estos principios de cooperación y diálogo que han prevalecido en esta etapa de interlocución entre el gobierno federal y Entidades Federativas, por el bien del país, imperen en las futuras pláticas donde se abordarán los demás temas pendientes de la Reforma del Estado. La población nos demanda acuerdos y México no puede seguir esperando.

Por el bien de México. Cuatro Ciénegas de Carranza, Coahuila. 20 de agosto de 2003.

El día 28 de octubre de 2003, reunidos en Palacio Nacional los representantes políticos del más alto nivel de los estados y la Federación, convocan a la Convención Nacional Hacendaria:

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el Presidente de la Honorable Cámara de Diputados; el Presidente del Senado de la República; los gobernadores constitucionales de los estados de la repú-

blica y el jefe de gobierno del Distrito Federal; los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión; el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales y los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

CONVOCAN A LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

ANTECEDENTES

Federalismo

El sistema federal mexicano es el resultado de múltiples luchas históricas y amplios debates, que durante casi dos siglos han concentrado parte importante de la atención de los actores políticos principales. Las diversas Constituciones que han regido la vida de nuestro país han dado cuenta de esa disputa.

El debate se ha dado en escenarios diversos. En una primera etapa, por la vía armada, que enfrentó a las corrientes federalistas y centralistas de nuestro país durante buena parte del siglo XIX.

Posteriormente, en la etapa conocida como el “porfirismo”, la disputa se sostuvo al interior de un sistema autoritario que presentaba la paradoja de un federalismo formal y una realidad centralista.

Este escenario encontró condiciones favorables para reproducirse a lo largo del siglo XX. De manera paulatina, se fueron adicionando facultades a los poderes federales en detrimento de las facultades de las Entidades Federativas.

Desde su origen, el federalismo mexicano tuvo por objetivo unir sin fusionar, y diferenciar sin dividir. La Constitución de 1824, primera de la República, estableció el régimen federal y otorgó facultades tanto a la Unión como a los estados, a fin de que cada uno procurara, en su ámbito de competencia, la prosperidad de la nación y el bienestar de sus habitantes.

Años después, en 1847, se planteó la necesidad de una distribución competencial que delimitara tanto el poder federal como el estatal, evitando la recíproca invasión que lo mismo atentaba contra la soberanía de los estados, que amenazaba el futuro de la Unión.

La idea que finalmente prevaleció fue que los poderes federales debían limitarse sólo al ejercicio de las facultades que de manera expresa les otorga la Constitución de la República.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y las exacciones desproporcionadas e iniquitativas en gravámenes concurrentes.

Para corregir esta situación se realizaron, inicialmente, las Convenciones Nacionales Fiscales.

La historia de las convenciones es la historia de la lucha por mejorar un sistema fiscal y de participaciones congruente con la realidad socio-económica en que se vive. Con este propósito se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Sin duda, las Convenciones Nacionales Fiscales constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las Entidades Federativas y el gobierno federal, así como para compartir el rendimiento de los impuestos. Así, a finales de 1953 se crea la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 estados de la República; a partir de 1973, todos los estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general

del 4 por ciento aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8 y la tasa del 1.2 por ciento de los estados que se coordinaran. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

HACIA UN NUEVO SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El bienestar de la población exige una serie de ajustes profundos que permitan al Estado adaptarse a una nueva realidad, para así lograr un desarrollo incluyente y equitativo. A este proyecto se le ha denominado “la Reforma del Estado”.

Un aspecto fundamental de la transformación del Estado mexicano es el sistema federal. Un sistema federal adecuado fortalece la práctica democrática, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y ante todo, la justicia social.

En nuestro país se ha hecho fundamental la relación entre sistema federal y la democracia. El sistema federal permite el ejercicio cercano del poder a gobiernos libres y soberanos que velan por las necesidades de su región. La democracia dispone que sean los ciudadanos de cada región quienes elijan a sus gobernantes y les exijan que sus actos tomen en cuenta sus especiales características y potencialidades.

Además, es en el ámbito local donde se desarrolla con mayor profundidad la cultura cívica y política de los ciudadanos. Un adecuado sistema federal, que dote de las facultades necesarias a los estados y municipios para responder a las necesidades de su región, promovería una mayor participación de la población en los asuntos públicos, porque la ciudadanía encontraría sentido a participar en un sistema capaz de dar respuestas a sus demandas.

No obstante, en la actualidad, México se desenvuelve bajo un régimen político esencialmente centralizado, que derivó en:

- Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales.
- Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno.
- Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y de las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las Entidades Federativas y municipios.
- Dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos administrados por la Federación.
- Ausencia de mecanismos efectivos de equilibrio federalista y débil representación de las Entidades Federativas.
- Falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

DECLARACIÓN DE MAZATLÁN

Los gobernadores de los estados libres y soberanos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusie-

ron la necesidad de impulsar una modernización de la Hacienda Pública Federal, estatal y municipal, cuyo principal objetivo sea la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las Entidades Federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

Los ciudadanos gobernadores en su calidad de titulares legítimos del Poder Ejecutivo en su entidad y conscientes de su alta responsabilidad, propusieron impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación.

Los gobernadores comprometieron su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un auténtico federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

Los gobernadores reconocieron que toda decisión legislativa es formal y materialmente competencia del Honorable Congreso de la Unión.

Por ello propusieron que los legisladores, en sus trabajos parlamentarios, tomen en consideración el sentir, las recomendaciones y los consensos de los Gobiernos Estatales, a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar a nivel constitucional un renovado espíritu federalista.

Los gobernadores reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos en todos los órdenes para administrar con mayor eficiencia y transparencia, y hacer una mejor rendición de cuentas sobre los recursos públicos, procurando proteger y elevar el nivel de vida de las familias más necesitadas.

Los Ejecutivos estatales celebraron que en los principios básicos de la propuesta federalista existan grandes coincidencias, y que sus diferencias servirán para establecer un método de colaboración para alcanzar de manera progresiva los consensos, y así construir un federalismo acorde a la realidad nacional.

En el resultado de estos trabajos los gobernadores compartieron lo expresado por el entonces Gobernador del Estado de Guanajuato, Vicente Fox Quesada:

“Es necesario hacer realidad el federalismo que nos lleve al respeto absoluto a la soberanía de los estados, que comparta las decisiones y responsabilidades”.

“Deja mucho que desear el continuar haciendo planes nacionales de desarrollo que desatiendan las oportunidades y las necesidades locales. El camino es la descentralización y el federalismo”.

Por todo lo anterior, se reconoció la urgencia de incrementar los recursos de las haciendas públicas, así como la importancia de definir de manera permanente los postulados constitucionales relativos a un auténtico federalismo en todos los órdenes.

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO)

La Declaración de Mazatlán de agosto de 2001 constituye el primer antecedente significativo de la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores. De entonces a la fecha, se han realizado reuniones de gobernadores en Quintana Roo, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México, Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Aguascalientes, el Distrito Federal y San Luis Potosí, para culminar en Coahuila con la “Declaración de Cuatro Ciénegas” y en Nuevo León, en las cuales se consolidó la solidaridad del Ejecutivo Federal y de todos los Ejecutivos estatales en lo relativo al nuevo federalismo y Reforma Hacendaria.

PROGRAMA ESPECIAL PARA UN AUTÉNTICO FEDERALISMO 2002-2006

Este Programa expresa la firme voluntad del Ejecutivo Federal en la construcción de un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable. Los gobiernos locales complementarán con sus propuestas, en diálogo permanente con el gobierno federal, los lineamientos establecidos en este Programa, de tal forma que la esencia del federalismo —la búsqueda constante de acuerdos entre los distintos— se convierta en elemento integrante del ejercicio y cultura política de los gobiernos mexicanos.

En la presentación del documento que contiene el citado Programa, el presidente Vicente Fox Quesada expresa lo siguiente:

”México vive una pluralidad política inédita a la que se añade una diversidad regional y cultural tan amplia como nuestro territorio. Por ello, el fortalecimiento del federalismo, establecido en nuestros ordenamientos jurídicos fundamentales desde la Constitución de 1824, se convierte en un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad democrática y concretar el cambio al que aspiran los mexicanos.

”Bajo esta perspectiva, el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 surge de la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que propicie el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, de acuerdo a su potencialidad y vocación. Como un objetivo de mayor alcance, este programa sienta las bases para hacer del federalismo una política de Estado, una política que sea parte integral del accionar cotidiano y de nuestra cultura.

”Hoy, es ineludible avanzar en la descentralización de la función pública, y fortalecer a las Entidades Federativas y a los municipios de manera diferenciada y gradual. De lo contrario, se corre el riesgo de propiciar un desarrollo aislado y desequilibrado de las regiones y localidades del país, cancelando las oportunidades de progreso material, social y cultural para las y los mexicanos. El auténtico federalismo plantea nuevas formas de interacción y coordinación entre los órdenes de gobierno, así como mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a la atención eficaz de las demandas sociales, en un marco de cooperación y respeto recíproco.

”Estamos convencidos de que la solución de los graves problemas nacionales —como son la pobreza, la inseguridad pública, el acceso limitado a los servicios educativos y de salud, la carencia de infraestructura básica y el deterioro ambiental— se vuelve más efectiva cuando las tareas se distribuyen en forma coordinada y equitativa entre la Federación, los estados y los municipios. Para ello, tendremos que reconocer que la descentralización y la transferencia de recursos no son elementos suficientes, porque ninguna región o localidad puede bastarse por sí misma.

”Debemos consolidar y ampliar los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno; y garantizar que la soberanía de los estados y la autonomía municipal se verifiquen plenamente en los hechos. Estos son, sin duda, elementos que fortalecerán la pluralidad y vigorizarán nuestra vida democrática.

”En el federalismo se juega una parte importante del futuro del país. El éxito de esta transición es una condición esencial para construir el México que demanda la ciudadanía: un México a la altura del siglo XXI; un México cuya diversidad sea fuente de progreso y desarrollo, y no de rezago y exclusión; un México en el que las responsabilidades se asuman entre todos y los beneficios sean también para todos.

Con base en lo anterior, los Titulares de los Gobiernos de las Entidades Federativas y el Ejecutivo Federal coinciden en la necesidad de reconstruir el sistema federal mexicano.

“DECLARACIÓN DE CUATRO CIÉNEGAS”

Como muestra incuestionable de las coincidencias en tales propósitos, el 20 de agosto pasado el presidente de la República y los gobernadores de los estados emitieron conjuntamente la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en un acto histórico de solidaridad política que ratifica la voluntad de todos los titulares de los poderes Ejecutivos de ambos órdenes de gobierno de construir, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, diferencial, gradual, participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Se asumió el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

Se coincidió en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia

simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá certeza jurídica al ciudadano.

El presidente de la República y los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en su segunda sesión extraordinaria celebrada expresamente para analizar la Reforma del Estado, acordaron:

Primero. Reconocer los principios y valores constitucionales de nuestro sistema federal.

Segundo. Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual en el artículo 124 constitucional se enriquezcan y amplíen las facultades de las Entidades Federativas. Paralelamente revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes como lo son actualmente, entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública.

Tercero. Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones.

Cuarto. Fortalecimiento estructural de las Entidades Federativas mediante reformas constitucionales y legales.

Quinto. Redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y dar soporte a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.

Asimismo, se acordó impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que conduzca a una reforma fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva responsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales; que se oriente a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia, mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública, privilegiar la interlocución de las Entidades Federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad, que permita abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres.

En virtud de lo anterior y del diagnóstico del sistema hacendario prevaeciente surge la necesidad de una Reforma Hacendaria que considere ingreso, gasto y deuda; la interacción de estos tres componentes;

la descentralización y la colaboración administrativas; la armonización de los sistemas hacendarios federal, estatales y municipales; y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que contribuya al crecimiento económico, al desarrollo nacional y a la generación de empleo.

La Reforma permitirá hacer llegar con mayor eficiencia y oportunidad los servicios y las decisiones de autoridad al situarlas más cerca del ciudadano, fortaleciendo así la transparencia y la rendición de cuentas, para lo cual será necesario efectuar modificaciones en los sistemas competencial y hacendario.

Con fundamento en los antecedentes expuestos, para la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria se establece lo siguiente:

Propósito y alcance

La Primera Convención Nacional Hacendaria entraña una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.

El propósito general de la Convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

Para ello, se determinarán cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisarán el marco

institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

El conjunto de los cambios citados, la Reforma Hacendaria, se realizará con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los resultados de la Convención se traducirán en propuestas que, en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, según corresponda.

Objetivos

– Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.

– Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.

– Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.

– Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.

– Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.

– Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.

– Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.

– Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.

– Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.

– Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

Principios

- Integralidad: La Convención Nacional Hacendaria debe tener una visión armónica que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos, en los tres ámbitos de gobierno.
 - Congruencia: Debe ser coherente con el orden constitucional y el Sistema de Planeación Democrática, que definen los objetivos y el marco general de la política económica y, por ende, de la política hacendaria.
 - Equidad: Debe basarse en un acuerdo nacional cuyos elementos sean: la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los Poderes de la Unión y el fortalecimiento equitativo de las finanzas públicas, para lograr la estabilidad económica y cumplir con las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, a la vez de ofrecer certidumbre jurídica a la población contribuyente.
 - Suficiencia: Debe alcanzar la certeza económica al erario y plantear objetivos de mayor amplitud que atañen a la nación en su conjunto, para asegurar un desarrollo justo, soberano, sustentable, que contribuya al bienestar de todos los mexicanos.
 - Calidad Técnica: Los trabajos de diagnóstico, análisis, construcción y selección de alternativas y formulación de las iniciativas conducentes, deberán efectuarse aplicando las mejores técnicas existentes en los diferentes campos del conocimiento.
 - Gradualidad: La profundidad de los cambios potenciales es de tal magnitud y complejidad que se requerirá de un plazo de transición razonable para que las instituciones y las normas se ajusten, sin afectar la estabilidad estructural y funcional del sistema actual. Ello obliga a que en las propuestas, se pondere la gradualidad de su implementación.

– Subsidiariedad: Las reformas que se propongan deberán otorgar a estados y municipios las facultades y recursos necesarios para que sean ellos en principio quienes ejerzan las facultades de las que son titulares. Sólo en caso de excepción será otro orden de gobierno quien las ejerza, mediante acuerdos de coordinación o colaboración.

– Solidaridad: Se deberá contemplar la cooperación condicionada, la acción compartida, para lograr un orden más justo de convivencia; que los gobiernos federal, estatales y municipales compartan los problemas y realicen acciones comunes para la prosperidad conjunta, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas regiones del territorio mexicano.

Metodología

Los estudios en los cuales se fundamentarán las propuestas y su presentación se apoyarán en la información derivada de los trabajos preparatorios, previos al inicio de la Convención, y se sujetarán a la metodología que apruebe el Consejo Directivo basándose preferentemente en la formulada por la Coordinación Técnica, a efecto de garantizar su congruencia y el cumplimiento de los objetivos y requerimientos de calidad, oportunidad y forma en cada tema.

El desarrollo de cada tema se administrará como un proyecto y las características de los elementos metodológicos serán flexibles, por lo que variarán de acuerdo con la naturaleza de los objetivos particulares de cada uno de los temas a desarrollar.

La metodología deberá incluir:

- Síntesis Ejecutiva del tema.
- Plan Detallado de Actividades, que incluya: declaración de propósito, enfoque, alcance y objetivos del estudio; actividades, eventos y tiempos para la ejecución y revisión de avances; y descripción previa de los documentos terminados que se entregarán.
- Diagnóstico técnico y de impacto socioeconómico.
- Criterios, restricciones y requisitos para la solución del problema.
- Diseño de, cuando menos, dos soluciones alternativas.

- Ponderación, selección y justificación de la mejor opción.
- Conformación y presentación de la propuesta preliminar.
- Evaluación de la propuesta preliminar y ajustes, en su caso, para la formulación de la propuesta ejecutiva.
- Evaluación y ratificación de la propuesta ejecutiva y redacción, en su caso, de la propuesta definitiva, para su planteamiento como iniciativa legislativa.

BASES PARA LA REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

Primera. La Primera Convención Nacional Hacendaria se declarará formalmente inaugurada por el C. Presidente de la República, el 5 de febrero de 2004.

Segunda. Tendrá como duración el periodo comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2004.

Tercera. Participarán los servidores públicos designados por:

- a) Los Poderes de la Unión;
- b) Las Entidades Federativas, conforme a sus propios acuerdos; y
- c) La mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Cuarta. Participarán como coadyuvantes, aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones, los representantes debidamente acreditados de:

- a) Cámaras y otras organizaciones empresariales;
- b) Instituciones de educación superior;
- c) Colegios de profesionistas;
- d) Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas;
- e) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- f) Sectores involucrados de la sociedad civil.

Quinta. Base Constitucional del Federalismo Hacendario.

Los trabajos de la Convención se centrarán en lograr los siguientes resultados legislativos:

- a) Integrar en la Constitución normas que den las bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la Hacienda Pública; sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, así como los límites para que dichos ámbitos de gobierno no comprometan sus Haciendas Públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan el no ejercicio, derogación o suspensión de sus potestades tributarias.
- b) Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio.
- c) Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Inter-gubernamental.
- d) Establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos, así como optimizar el uso de los mismos.
- e) Establecer normas que propicien una más clara rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía.

TEMAS DE LA CONVENCIÓN

I. Gasto Público.

- a) Redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
- b) Presupuesto.

II. Ingresos.

- a) Redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas federal, estatales y municipales.
- c) Simplificación de la legislación fiscal

III. Deuda Pública.

- a) Financiamiento.
- b) Banca de Desarrollo.
- c) Sistema Pensionario.

- IV. Patrimonio Público.
- V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.
- VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.
- VII. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

PROCESO Y ESTRUCTURA

La Primera Convención Nacional Hacendaria se concibe como un proceso participativo, responsable, metódico y concienzudo de análisis de la problemática, diseño y selección de alternativas de solución y formulación de iniciativas legislativas consensuadas, sobre las transformaciones de tipo hacendario que el Estado mexicano requiere para retomar el camino del progreso y la competitividad.

Fases de desarrollo del proceso

La Convención se llevará a cabo en cuatro fases:

1. Trabajos Preparatorios.

Al emitir esta Convocatoria se instaure la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que iniciará, en breve, los trabajos para apoyar a los participantes con lo siguiente, previa aprobación del Consejo Directivo:

- a) Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención;
- b) Principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México;
- c) Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención;
- d) Diagnósticos general y por tema pertinentes; y
- e) Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

La información y normatividad citadas se prepararán durante el lapso comprendido entre la suscripción de la Convocatoria y la Sesión

Plenaria de Inauguración, y deberán utilizarse por todos los participantes para asegurar la efectividad del proceso de la Convención, así como la calidad y congruencia de sus resultados.

2. Sesión Plenaria de Inauguración.

Se efectuará durante los días 5, 6 y 7 de febrero de 2004. En ella se realizará el acto protocolario de apertura; se ratificarán el propósito, los objetivos y los temas a desarrollar; se explicará el contenido y uso de los documentos preparatorios; y se integrarán las Mesas de Análisis y Propuestas y las Comisiones Técnicas.

3. Periodo de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas.

En el lapso comprendido entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004 se llevarán a cabo las actividades sustantivas de la Convención.

4. Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura.

En la Sesión Plenaria de Clausura, que durará del 26 al 31 de julio de 2004, se tomarán los acuerdos en cuanto a contenido y forma, con base en las propuestas definitivas debidamente consensuadas, incluyendo las relativas a reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, que establecerán la normatividad y obligatoriedad de los acuerdos adoptados.

En la clausura se hará una declaración a la nación, para dar a conocer el programa de nuevo federalismo y Reforma Hacendaria.

Estructura

La Convención contará con la siguiente estructura organizacional:

- Consejo Directivo.
- Coordinación Técnica.
- Dirección Ejecutiva.
- Mesas de Análisis y Propuestas, y
- Comisiones Técnicas.

El Consejo Directivo será el órgano decisorio de la Convención, conduciendo el desarrollo de sus actividades con una visión integral acorde con sus objetivos generales y sus principios.

Estará conformado como sigue:

- El Presidente de la República, quien presidirá el Consejo por sí o a través del representante que al efecto designe.
- Seis Ejecutivos locales, designados para tal fin por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), cada uno de los cuales contará con un suplente.
- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Diputado que al efecto designe.
- El Presidente del Senado de la República, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Senador que para tal fin designe.
- Cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, con un suplente cada uno.
- Tres Legisladores locales, designados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, cada uno con un suplente.
- Tres Presidentes Municipales: uno por cada organización representativa agrupada en la Conferencia Nacional de Municipios de México, cada uno de los cuales contará con un suplente de su misma organización.

El Consejo Directivo se instaurará dentro de los 30 días siguientes a la suscripción de esta Convocatoria.

El Consejo Directivo evaluará las propuestas ejecutivas que le presenten las Mesas de Análisis y Propuestas, validándolas, en su caso, como propuestas definitivas de reformas competenciales y hacendarias, para su traducción posterior en iniciativas legislativas, por los conductos correspondientes.

Este Consejo tomará sus decisiones por consenso de sus integrantes.

La Coordinación Técnica de la Convención se conformará por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en su concepción ampliada, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

La coordinación de este órgano colegiado corresponde al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Este órgano apoyará al Consejo Directivo en la coordinación de los aspectos metodológicos, auxiliando a las Mesas de Análisis y Propuestas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales.

La Dirección Ejecutiva, cuyo titular será designado por el Consejo Directivo, tendrá las funciones de supervisar operativamente todo lo necesario para que las actividades logísticas, de apoyo administrativo y de comunicación social se verifiquen de manera efectiva durante el desarrollo de la Convención.

Mesas de Análisis y Propuestas. El Consejo Directivo instaurará, en la sesión de inauguración, una Mesa de Análisis y Propuestas por cada tema general.

El Consejo Directivo integrará las citadas Mesas con las personas que representen, en los niveles más altos de decisión, a los sectores involucrados en cada tema. Cada Mesa será presidida por el miembro del Consejo Directivo que el mismo designe.

Las Mesas de Análisis y Propuestas serán responsables de presentar las propuestas ejecutivas, debidamente compatibilizadas en lo técnico y lo socioeconómico, procurando el consenso y sometiénolas a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.

Cada Mesa de Análisis y Propuestas establecerá su calendario de actividades, dentro del general de la Convención, mismo que participará a la Coordinación Técnica para afinar aspectos de congruencia.

Comisiones Técnicas. Estas comisiones especializadas se designarán por las Mesas de Análisis y Propuestas y se integrarán con los más destacados expertos en las diversas materias.

La cantidad e integración de las Comisiones Técnicas se determinarán en función del número y de la naturaleza de los temas generales y subtemas detallados que se definan en la Sesión Plenaria de Inauguración. Se podrán designar tantas Comisiones Técnicas como sea necesario para desahogar efectivamente cada tema.

La elaboración de los estudios técnicos y de impacto socioeconómico y la formulación de las propuestas preliminares que de ellos resulten, se realizarán por las Comisiones Técnicas. Estos trabajos se sujetarán, invariablemente, a la rigidez metodológica establecida.

Las Mesas de Análisis y Propuestas tomarán en consideración las propuestas preliminares que les presenten las Comisiones Técnicas, para formular las propuestas ejecutivas.

Cada Comisión Técnica establecerá su plan detallado de actividades y lo validará con su Mesa de Análisis y Propuestas, para facilitar la coordinación de las actividades y la supervisión metodológica y de congruencia requeridas.

SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS Y DECLARATORIA A LA NACIÓN

Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria se suscribirán por los Convocantes para encauzarlos al proceso legislativo y se harán del conocimiento de todos los mexicanos, mediante una declaración solemne que destaque la esencia de los cambios estructurales, su trascendencia y los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes en la ejecución del programa de mediano y largo plazos, para su implementación.

Las reglas no previstas en la presente Convocatoria y las demás decisiones que sean necesarias para la eficaz realización de la Convención, serán emitidas por el Consejo Directivo.

México, D.F., 28 de octubre de 2003. Palacio Nacional.

Derivado de la vocación republicana y federalista que tiene el gobernador del estado de Puebla, el día 8 de diciembre se celebró en la ciudad de Puebla la Decimotercera Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, cuyos puntos de acuerdo fueron los siguientes:

Primero. Se aprueba el orden del día.

Segundo. Se aprueba el informe de acuerdos presentado por la Secretaría Técnica.

Tercero. Se aprueba el informe de la Comisión de Reforma del Estado realizada en la ciudad de Puebla, Puebla, el 7 de diciembre de 2003, que presentó el Coordinador de la Comisión.

Cuarto. Se aprueba, en lo general, el informe de la reunión de la Comisión de Atención a Migrantes realizada en la ciudad de Puebla, Puebla, el 7 de diciembre de 2003, que presentó el Coordinador de la Comisión. En lo par-

ticular, se mencionaron diversos mandatos para que la Comisión les dé cabal seguimiento (se anexa listado).

Quinto. Se aprueba formar una Comisión Especial de Gobernadores integrada, en principio, por los Ejecutivos de los estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Puebla para que, junto con las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, se entreviste con las asociaciones de mexicanos y las autoridades del estado de California; la incorporación de los demás gobernadores a la Comisión queda abierta. También se instruye a la Comisión Especial para que realice el seguimiento de la agenda formulada en la Plenaria. Las fechas de las reuniones propuestas serían los días 16, 17 y 18 de enero de 2004 en California, Texas y Chicago, respectivamente.

Sexto. Se instruye a la Comisión de Atención a Migrantes que establezca contacto con el Colegio de la Frontera Norte para conocer los análisis y estudios que éste ha generado acerca del tema migratorio. Asimismo que la Comisión investigue sobre el fondo de apoyo a los braceros.

Séptimo. Se aprueba, en lo general, el informe de la reunión de la Comisión de la Convención Nacional Hacendaria realizada en la ciudad de Puebla, Puebla, el 7 de diciembre de 2003, que presentó el representante del Coordinador de la Comisión. Se reitera la posición de la Conago en el sentido de mantener el diálogo y el respeto con todas las autoridades del país, a fin de contribuir a la discusión de los problemas nacionales, buscando acuerdos de solución con los tres órdenes de gobierno. El tema de la Convención Nacional Hacendaria deberá ser tratado de manera exhaustiva en la próxima reunión a realizar en la ciudad de Mexicali, Baja California.

Octavo. Se aprueba el informe de la reunión de la Comisión Especial para el Fondo Nacional de Desastres Naturales realizada en la ciudad de Puebla, Puebla, el 7 de diciembre de 2003, que presentó el representante del Coordinador de la Comisión. Se solicita que el Fonden simplifique las reglas de operación para atender los desastres que se presenten; además, se instruye a la Comisión para que agregue las propuestas presentadas durante la Plenaria por los Gobernadores de Nayarit y Aguascalientes.

Noveno. Se aprueba el informe de la Comisión de Hacienda que presentó, durante esta Plenaria, el Coordinador de la Comisión; él mismo informó acerca de la autorización del anticipo de los recursos que gestionó la Comisión ante la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Pleno de la Conago quiere manifestar su reconocimiento al Ejecutivo Federal por el interés mostrado en la gestión realizada.

Décimo. Se aprueba, en lo general, el informe de los Secretarios de Finanzas elaborado en la ciudad de Puebla, Puebla, el 7 de diciembre de 2003, que presentó el Presidente de la Plenaria; se instruye a los Secretarios de Finanzas que incorporen las observaciones vertidas en el pleno respecto a los programas: “Tres por Uno”, “Empleo Temporal” y “Seguro Popular”, además de lo relativo a la inversión de los recursos de los migrantes.

La Conago hace votos para que el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, logre un acuerdo promisorio en torno a la política fiscal que requiere nuestro país, de tal forma que en el próximo año se avance en la consecución de un sistema tributario que cumpla con las necesidades de las Entidades Federativas, los municipios y la Federación, a fin de que se cuente con los recursos suficientes que nos permitan atender de manera adecuada, las demandas de la población en áreas fundamentales como combate a la pobreza, salud, educación, fomento al empleo, seguridad pública y el fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo. Asimismo, se instruye a los Secretarios de Finanzas para que incorporen en sus observaciones el anterior punto de acuerdo.

Décimo Primero. Se instruye al Presidente de la Reunión para que junto con la Comisión de Salud de la Conago y los Secretarios de la materia de las Entidades Federativas, soliciten una reunión urgente con el Secretario del Ramo con la finalidad de conocer acerca del programa de “Seguro Popular”. El resultado de la consulta será informado en la próxima reunión de la Conago en Mexicali, Baja California, asimismo se deberá abordar de manera integral el tema de salud.

Décimo Segundo. En virtud de la propuesta presentada por el gobernador de Tamaulipas, se instruye a la Comisión para la Reforma del Estado, a fin de que genere un dictamen y haga una propuesta respecto a las Delegaciones Federales en los estados. Una vez discutido el asunto en el próximo Pleno de la Conago se forme una Comisión Especial integrada por los Ejecutivos estatales de Tamaulipas, Aguascalientes, Distrito Federal, México, Nuevo León y Oaxaca que solicite una reunión con el C. Presidente de la República y con el Secretario de Gobernación para que revisen la situación de las Delegaciones Federales.

Se turnan las solicitudes relativas a educación presentadas por los gobernadores de Morelos y Michoacán, y por el representante del Estado de México a la Comisión de Hacienda de la Conago.

Se propone que se integre una Comisión Especial que analice la situación de los tiempos en Radio y Televisión integrada por los Ejecutivos de Nuevo León, Puebla y Veracruz.

Se ratifica como sede para la XIV Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, la ciudad de Mexicali, estado de Baja California, el día 22 de enero de 2004.

La XV Reunión Ordinaria será en el estado de Tamaulipas, en fecha por definir y la XVI en el estado de San Luis Potosí en fecha también por definir. Agotados los temas de la reunión y no habiendo otro asunto a tratar, siendo las quince horas con quince minutos del día de la fecha, se dan por concluidos los trabajos de la Décimo Tercera Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores y firman para constancia los CC. Gobernadores.

Puebla, Puebla, a 8 de diciembre de 2003.

Del 5 de febrero al 31 de julio de 2004 se realizó el conjunto de actividades de la Primera Convención Nacional Hacendaria desarrollada en 4 fases:

- a) Trabajos Preparatorios: Iniciaron cuando se instauró la Coordinación Técnica de la Convención que emitió la Convocatoria para su realización en septiembre de 2003. Dichos trabajos fueron para apoyar a los participantes en lo relacionado a los criterios a emplear para la elaboración de los estudios para las mesas de análisis y de propuestas de la Convención.
- b) Sesión Plenaria de Inauguración. Efectuada durante los días 5, 6 y 7 de febrero de 2004, con la integración de las Mesas de Análisis y Propuestas y las Comisiones Técnicas.
- c) Periodo de ejecución de trabajos y elaboración de las propuestas, llevadas a cabo entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004, en cuatro foros regionales.
- d) Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura; del 26 al 31 de julio de 2004. Donde se tomaron 364 acuerdos, a través de siete mesas temáticas de trabajo:
 - 1) Gasto Público.
 - 2) Ingresos.

- 3) Deuda Pública.
- 4) Patrimonio Público.
- 5) Modernización y Simplificación.
- 6) Colaboración y Coordinación Intergubernamental.
- 7) Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Cada mesa con diversos capítulos y/o subtemas conforme a los consensos obtenidos y puntualizados para incidir en reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, para obtener la normatividad y la obligatoriedad de los acuerdos adoptados.

A lo largo de los trabajos realizados en la Convención participaron los servidores públicos designados por: Los Poderes de la Unión; las Entidades Federativas, conforme a sus propios acuerdos, y la mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Participaron como coadyuvantes, aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones, los representantes debidamente acreditados de:

- Cámaras y otras organizaciones empresariales.
- Instituciones de educación superior.
- Colegios de profesionistas.
- Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Sectores involucrados de la sociedad civil.

Diez años después de realizada esta Convención Nacional, los acuerdos ahí obtenidos siguen siendo un referente de primer orden para las reformas que se siguen realizando, tanto en el ámbito Constitucional del Pacto Federal, como en las leyes nacionales y federales, que dan organicidad y sentido a la igualdad de los derechos que salvaguarda la República.

Así es como nuestro estado ha participado de manera enérgica en la creación de la revisión del Estado Federal y la refundación de competencias en los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior considero necesario que se pueda retomar el tema de la fundación del federalismo ubicando en su exacta dimensión las competencias que los estados miembro dieron a la Federación y que ahora conforman el catálogo de competencias del Congreso de la Unión, expresado en su artículo 73.²⁹

²⁹La evolución de las competencias del Congreso pueden consultarse en los Anexos de este libro.

Competencias y limitaciones constitucionales de los gobiernos estatales en México

La competencia de los gobiernos estatales en nuestro país tiene su fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, complementada y desarrollada por sus propias constituciones estatales. Para el estudio y análisis de la competencia estatal es necesario hacer en primera instancia, las de estructura del gobierno federal.

El federalismo es una técnica constitucional que divide la competencia entre distintos niveles de gobierno. Generalmente, los dos niveles básicos son el gobierno nacional y los estados miembros. Sin embargo, algunos sistemas incluyen un distrito federal y municipios. Algunas facultades son exclusivas del gobierno federal o del estatal y otras son concurrentes. Aunque no se indique en éste cómo estas competencias se deben atribuir, y cada sistema federal distribuye las competencias de distintas maneras. Pudiendo, además desarrollar el otorgamiento o concesión de facultades conforme pasa el tiempo y debido a que las fuerzas políticas son quienes promueven la centralización o descentralización o quienes buscan el punto de equilibrio ideal entre el gobierno nacional y los estatales.

El federalismo tiene su punto de partida en la Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, que fue la solución práctica al problema de unir a 13 ex colonias autónomas británicas en una forma de gobierno que permitiera el desarrollo de un mer-

cado común, pero que también permitiera a los estados retener la mayoría de sus poderes soberanos.³⁰

Para la distribución de competencias entre el gobierno federal y los estatales, existen diversas fórmulas. Los autores originales de la Constitución de los Estados Unidos argumentaban que la fórmula correcta era simplemente darle al gobierno nacional el Poder Legislativo en todos los casos en los cuales las legislaturas estatales fueran individualmente incompetentes. Sin embargo, los autores decidieron que sería más aconsejable enumerar específicamente las atribuciones del gobierno federal. Entre las cuales se encuentran: imponer impuestos y utilizar estos fondos, pedir préstamos de dinero, reglamentar el comercio entre los estados y el comercio exterior, acuñar moneda, proteger patentes y los derechos de autores, declarar la guerra y reclutar un ejército, crear los tribunales federales inferiores, establecer una norma uniforme de naturalización y bancarrota, y crear todas las leyes necesarias y apropiadas para llevar a cabo todos los poderes delegados.³¹ Las atribuciones de los estados no están enumeradas; todos los poderes no otorgados al gobierno nacional son simplemente reservados para los estados o para el pueblo.³² Esto trae como consecuencia que en Estados Unidos la gran mayoría de los derechos privados sean estatales. Aunque se hayan creado una gran cantidad de leyes federales en materia penal, éstas están basadas en algún poder delegado, como las atribuciones constitucionales para regular el comercio interestatal o para imponer impuestos.

Es importante señalar que en otro de los países con una tradición federalista como lo es Canadá, la mayor parte de los derechos privados son también competencia estatal, pero la fórmula constitucional canadiense para la asignación de atribuciones es bastante diferente a la de Estados Unidos. En Canadá, la Constitución otorga al gobierno nacional más competencias que la Constitución estadounidense. La Constitución de Canadá concede al gobierno nacional competencia para legislar con respecto a bancarrota, patentes, derechos literarios, comercio, seguro de desempleo, impuestos, fuerzas armadas, navegación, moneda, y natu-

³⁰ Keith S. Rossen, "El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva", en *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1998, p. 793.

³¹ Constitución de Estados Unidos de América, artículo 1, sección 8.

³² Constitución de Estados Unidos de América, décima enmienda.

ralización. Aunque Canadá también le otorga al gobierno federal atribuciones para legislar sobre materia penal, matrimonios y divorcios, la banca, intereses, letras de cambio, y pagarés.³³ A diferencia del modelo establecido en Estados Unidos en la décima enmienda, que otorga a los estados o al pueblo el resto de los poderes, la Constitución de Canadá de manera expresa le otorga a las provincias una larga lista de atribuciones exclusivas, relativas a las propiedades, derechos civiles, la paz, el orden, buen gobierno, y de manera general todos los asuntos de estilo local y privado en la provincia.³⁴

Los Estados Unidos y Canadá se han desarrollado en la tradición del *Common Law*, mientras que México lo ha hecho en la tradición del Derecho Civil, en la cual una gran cantidad de legislación está escrita en códigos, esto marca una de las diferencias más notables entre estos países. Sin embargo, México sigue el principio estadounidense de distribución de competencias; mismo que incorpora a la Constitución de 1857 en el artículo 117, que dispone lo siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”. Sistema que se reitera en la Constitución de 1917 en el artículo 124, que dispone lo siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Así, el sistema establecido en nuestro país para la distribución de competencias ha seguido el modelo instaurado en la Constitución de los Estados Unidos de América, por lo que pareciera ser fácil y claro conocer cuáles son las atribuciones y facultades que dan la competencia a las Entidades Federativas, sin embargo, es todo lo contrario, ya que la propia Constitución establece una serie de principios que es necesario tomar en cuenta, los que han sido explicados por Jorge Carpizo en su comentario al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁵ siendo los siguientes:

³³ Constitución canadiense, artículo 91.

³⁴ *Idem*, artículo 92.

³⁵ Comentario al artículo por Jorge Carpizo en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. XII, pp. 953-959.

1. Existe una división de la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia (artículo 40).
2. Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
3. Las Entidades Federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41).
4. Existe clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas, principio recogido por el artículo 124 que comentamos a continuación.

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas. México sigue el principio norteamericano en este aspecto: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la Entidad Federativa. La Constitución General numera lo que los poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las Entidades Federativas.

Este artículo enuncia el postulado anterior, sin embargo, difiere del norteamericano que en nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. La palabra “expresamente” no aparece en el correspondiente artículo norteamericano, lo que es de especial importancia, como posteriormente examinamos.

Expuesta la regla anterior, parecería que la distribución de competencia es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, ya que es espinoso y de difícil manejo.

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

1. Facultades atribuidas a la Federación.
2. Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.

3. Facultades prohibidas a la Federación.
4. Facultades prohibidas a las Entidades Federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce).
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio, y
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.³⁶

Sostiene Jorge Carpizo que las facultades atribuidas a la Federación se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: *a)* En forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73; y *b)* Las prohibiciones que tienen las Entidades Federativas: artículos 117 y 118.³⁷

Facultades atribuidas a la Federación

En relación con el primer principio relativo a las facultades atribuidas a la Federación, se debe tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política Federal, que dispone lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Por lo que el comentario al artículo 124 constitucional citado anteriormente resulta incompleto ya que sólo hace alusión a las atribuciones consignadas en el artículo 73 constitucional, relativas a las facultades que tiene el Congreso de la Unión, o sea al Poder Legislativo, y a las prohibiciones que tienen las Entidades Federativas establecidas en los artículos 117 y 118 constitucionales, por lo que su comentario se restringe sólo al Poder Legislativo sin hacer ninguna mención a los poderes Ejecutivo y Judicial, quienes tienen sus facultades principales establecidas en los artículos 89 constitucional (Poder Ejecutivo) y en los artículos 97, 99, 103, 104, 105, 106 y 107 constitucionales (Poder Judicial).

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

Facultades atribuidas a las Entidades Federativas

Estructura Jurídica General

Es importante mencionar que las Entidades Federativas tienen un sistema constitucional que los sustenta y que se encuentra estableciendo una estructura jurídica general, siendo ésta la siguiente:

- a) Deberán tener una Constitución (artículos 76, fracción V, 108, párrafo 4 y 133);³⁸
- b) Las Constituciones de los estados no podrán contravenir la Constitución General del país (artículo 133);
- c) Deberán adoptar para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular y deben tener como base de su división territorial el municipio libre (artículo 115, párrafo 1);³⁹
- d) Por conducto de los poderes estatales el pueblo ejerce su soberanía (artículo 41, párrafo 1);⁴⁰
- e) Son parte integrante de la Federación (artículos 42, fracción I y 43);
- f) Los estados conservarán la extensión territorial que tuvieron hasta 1917 (artículo 45);
- g) Están obligados a arreglar sus problemas de límites con otros estados de conformidad con la Constitución (artículos 46, 73, fracción IV y 105, fracción I, incisos d) y e);⁴¹

³⁸Estos artículos hacen mención a la Constitución de las Entidades Federativas en las partes siguientes: “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: fracción V...Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso”; “Artículo 108...párrafo 4. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.; “Artículo 133...Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

³⁹Artículo 115. “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”.

⁴⁰Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal”.

⁴¹Artículo 46. “Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión”.; “Artículo 73, fracción IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios,

- h) Conservarán la jurisdicción que han tenido hasta 1917 sobre las islas (artículo 48);
- i) Deberá haber en cada estado una legislatura, un gobernador, un tribunal superior y ayuntamientos municipales (artículos 55, fracción V, párrafo 2 y 3; 71, fracción III; 73, fracción III; 82, fracción VI; 76, fracción V; 115, 116, 119 y 120);
- j) Los estados tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces que sean necesarios para los servicios públicos que presten (artículo 27, fracción VI, párrafo 1);
- k) Los estados en sus constituciones deben precisar quiénes son servidores públicos (artículo 108, párrafo 4);
- l) Los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior (artículo 40);
- m) Están obligados a establecer juntas locales de conciliación y arbitraje (artículos 107, fracción V, inciso d; 123-A, fracción XXXI).⁴²

Intervención de los estados en el sistema jurídico del país

Los estados al formar parte de una Federación tienen contempladas algunas intervenciones en la estructura jurídica del país, siendo éstas las siguientes:

- a) Las legislaturas de los estados intervienen en el procedimiento de reformas a la Constitución (artículo 135);
- b) Las legislaturas de los estados intervienen en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (artículo 73, fracción III);
- c) Los estados no podrán tener menos de cuatro Senadores y dos Diputados federales (artículos 53, párrafo 1, y 56).

Intervención de los poderes federales en los estados

En nuestra compleja estructura jurídica, los poderes federales tienen intervención en las Entidades Federativas contempladas en la Cons-

menos, cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso”.; “Artículo 105. La Suprema corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre: ...d) Un Estado y otro; e) Un estado y el Distrito Federal”.

⁴² Cfr. Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1997, pp. 499-500.

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstas las siguientes:

- a) Los poderes federales deben proveer a los estados de gobernadores para el caso de que hayan desaparecido todos los poderes de un estado y no exista a nivel local un sistema para suplir ésta falta (artículo 76, fracción V);
- b) Los poderes federales están facultados para solucionar los conflictos jurídicos que se presentan entre los poderes de un estado (artículo 76, fracción VI);
- c) La Suprema Corte de Justicia es la competente para resolver los conflictos jurídicos que se den entre los poderes de un estado (artículos 102, párrafo 3; 104, fracción IV y 105);
- d) Los poderes federales tiene el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior y asimismo deben auxiliarlos cuando exista conflicto interno a petición de la Legislatura o de su gobernador (artículo 119);
- e) Mediante el juicio político los poderes federales pueden restablecer la forma republicana de gobierno o enmendar cualquier violación grave a la Constitución (artículos 108, párrafo 3; 110 párrafo 2 y 115, párrafo 1);
- f) Mediante el juicio de amparo el Poder Judicial federal puede modificar los actos de las autoridades locales (artículos 103, párrafo 1 y 107);
- g) El Poder Judicial federal está facultado para resolver las controversias que se susciten entre un estado y vecinos de otro (artículo 104, fracción V);
- h) El Poder Judicial federal es el competente para resolver los conflictos que se susciten entre la Federación y los estados (artículos 104, fracción IV, y 105);
- i) El Congreso interviene en la aprobación de convenios de límites entre los estados (artículos 46 y 73, fracción IV);
- j) El Congreso de la Unión tiene facultad para reglamentar el artículo 121;
- k) El Presidente de la República tendrá el mando de la fuerza pública de los lugares en donde resida transitoriamente (artículo 115, fracción VII);
- l) Los estados pueden ser afectados por virtud del decreto que emita el Congreso de la Unión por el cual se cambie la residencia de los poderes federales (artículo 73, fracción V).

Facultades del Poder Legislativo de las Entidades Federativas

El Poder Legislativo de las Entidades Federativas tiene las facultades que siguiendo la regla establecida en el artículo 124 constitucional, se

ha reservado, así como las facultades coincidentes, coexistentes, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros. Así, de la Constitución Federal se desprenden las siguientes facultades:

- a) En materia educativa de acuerdo con los criterios que el Congreso de la Unión dé y en coordinación con la Federación (artículo 3, fracción VIII);
- b) Podrá establecer universidades y demás centros de educación (artículo 3, fracción VII);
- c) Dictar leyes en materia de vivienda (artículo 4, párrafo 5);
- d) En materia sanitaria, en concurrencia con la federación (artículo 4, párrafo 3);
- e) Dictar leyes de protección a los menores (artículo 4, párrafo 6);
- f) Expedir leyes sobre profesiones y trabajos lícitos (artículo 5, párrafo 1 y 2);
- g) Expedir leyes que establezcan la obligatoriedad de los servicios de las armas, de jurados, concejiles y de elección popular (artículo 5, párrafo 4);
- h) Expedir leyes sobre servicio social (artículo 5, párrafo 4);
- i) Expedir leyes en las que se determinen cuando la manifestación de las ideas ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (artículo 6);
- j) Dar leyes por virtud de las cuales el gobernador solicite al Presidente de la República la inclusión de los reos extranjeros que hubiere dentro de su jurisdicción para que sean trasladados a su país de origen para que cumplan su sentencia (artículo 18, párrafo 5);
- k) Expedir leyes por virtud de las cuales, por causa de utilidad pública, proceda la ocupación de la propiedad privada (artículo 27, fracción VI, párrafo 2);
- l) Expedir leyes en las que se fije la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes (artículo 27, fracción XVII, párrafo 1);
- m) Expedir leyes de ingreso (artículo 31, fracción IV);
- n) Expedir leyes de instrucción pública (artículo 31, fracción I);
- o) Expedir leyes electorales (artículo 36, fracciones III, IV y V); y por virtud de las cuales se dé injerencia a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales (artículo 41, fracción I);
- p) Tiene derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión (artículo 71, fracción III);

- q) Tiene derecho a ser oído cuando se pretenda formar un nuevo estado dentro de los límites de su entidad, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses (artículo 73, fracción III, párrafo 3);
- r) Son parte integrante del órgano encargado para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (artículo 73, fracción III, párrafo 6);
- s) Contando con el acuerdo de las dos terceras partes de los Diputados locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el nombramiento de algunos municipios (artículo 115, fracción I, párrafo 3);
- t) En los municipios que carezcan de ayuntamiento, por virtud de lo anterior, designar, de entre los vecinos, a los consejos municipales (artículo 115, fracción I, párrafo 4);
- u) Expedir las leyes que contenga las bases según las cuales los ayuntamientos expidan bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (artículo 115, fracción II);
- v) Dar leyes por virtud de las cuales los estados, cuando así fuera necesario, concurren con los municipios en la prestación de determinados servicios públicos (artículo 115, fracción III);
- w) Dar leyes por virtud de las cuales los municipios y las comunidades indígenas puedan coordinarse y asociarse (artículo 115, fracción III, penúltimo y último párrafos);
- x) Determinar anualmente las bases, los montos, los plazos de las participaciones federales que deben ser entregadas a los municipios (artículo 115, fracción IV, inciso b);
- y) Establecer impuestos sobre lo relacionado con bienes inmuebles y prestación de servicios públicos sin interferencia del Congreso de la Unión (artículo 115, fracción IV, incisos a, b y c);
- z) Aprobar leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas (artículo 115, fracción IV, inciso c, párrafo 4);
- aa) Dar leyes por virtud de las cuales los municipios dispongan la utilización del suelo de su jurisdicción (artículo 115, fracción V);
- bb) Regular lo relativo a la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes (artículo 115, fracción VI);
- cc) Dar una ley electoral (artículo 115, fracción VIII);
- dd) Dar leyes que regulen lo relativo a los inmuebles ubicados dentro de su territorio (artículo 121, fracción II);

- ee) Dar una ley local sobre profesiones (artículo 121, fracción V);
- ff) En caso de violencia interna solicitar la protección de los poderes federales (artículo 122);
- gg) Crear juntas locales de conciliación (artículo 123, fracción XXXI);
- hh) Dictar leyes sobre el estado civil de las personas (artículo 130, penúltimo y último párrafos);
- ii) Dar su consentimiento para que inmuebles ubicados dentro de su territorio queden sujetos a la jurisdicción federal (artículo 132);
- jj) Intervenir en el proceso de reformas a la Constitución mediante la aprobación o no de los proyectos respectivos (artículo 135);
- kk) Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando manejen indebidamente fondos y recurso federales (artículo 110, párrafo 2);
- ll) Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando cometan delitos federales (artículo 111, párrafo 5);
- mm) Autorizar, en cada caso, la formación de asociaciones de trabajadores o productores y por sí o a propuesta del gobernador pueden derogar las autorizaciones concedidas (artículo 28, párrafo 8);
- nn) Preferir a los mexicanos, en igualdad de condiciones, para toda clase de concesiones en los que no sea necesaria la calidad de ciudadano (artículo 32, último párrafo).

De acuerdo con la doctrina constitucional y lo dispuesto por las Constituciones locales, la función más importante de las Legislaturas de los estados es la discusión y aprobación de las adiciones, modificaciones, derogaciones y creación de leyes que regulen la conducta externa de los habitantes de la Entidad Federativa, así como el establecimiento de normas que regulen el funcionamiento y la operatividad de los órganos de gobiernos estatales y municipales. Los Congresos locales son los depositarios de las acciones de control para la Administración Pública Estatal, a través de la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos, así como en la aprobación o desaprobarción de la cuenta pública anual, a lo que habría que agregar la labor de la contaduría mayor de hacienda, dependiente del Congreso local,⁴³ o del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

⁴³Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 1990, p. 267.

Las Constituciones locales otorgan a los Congresos estatales facultades que son de una gran similitud, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del estado y los municipios, expidiendo o aprobando las leyes de ingresos;
- b) Aprobar el presupuesto de egresos;
- c) Dictaminar las cuentas públicas de los poderes del estado, de los ayuntamientos;
- d) Expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del estado;
- e) Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del mismo;
- f) Autorizar al Ejecutivo para que celebre convenios sobre límites del estado y aprobarlos;
- g) Autorizar al Ejecutivo para que celebre convenios con los demás estados o con la Federación, sobre asuntos relacionados con la Administración Pública y aprobar esos convenios;
- h) Autorizar la enajenación de bienes inmuebles propios del Estado o de los municipios, así como aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos, cuando tengan duración mayor del periodo para el cual hubieren sido electos;
- i) Establecer las bases para que el estado, así como los organismos descentralizados y empresas públicas puedan contraer obligaciones o empréstitos;
- j) Nombrar y remover a los servidores públicos que por ley le correspondan;
- k) Crear y suprimir empleos públicos;
- l) Erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional;
- m) Elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y a los del Tribunal Electoral del Estado;
- n) Conocer y resolver sobre las renunciaciones y licencias por más de 30 días del Gobernador, Diputados, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Electoral;
- o) Nombrar al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General de los Institutos Electorales;
- p) Elegir interinamente al ciudadano que deba sustituir al Gobernador, si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo;
- q) Convocar a elecciones de Gobernador, de Diputados y de ayuntamientos;

- r) Elegir al ciudadano que deba sustituir al Gobernador, si la falta absoluta de éste se presenta durante los cuatro últimos años del periodo;
- s) Acordar la desaparición o suspensión de un ayuntamiento;
- t) Recibir la protesta Constitucional a los Diputados, Gobernador de elección popular directa, al interino o al sustituto, a los Consejeros Electorales, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los Magistrados del Tribunal electoral;
- u) Crear y suprimir organismos descentralizados;
- v) Facultades implícitas para hacer efectivas las facultades expresas.

Facultades del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas

Las características de los titulares de los Poderes Ejecutivos en las Entidades Federativas están delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 establece para el Presidente de la República. Si el presidente accede al poder mediante elección directa, durante seis años y sin posibilidades de reelegirse, los gobernadores reproducen este esquema. Si el presidente tiene que satisfacer determinados requisitos para ocupar el cargo, son prácticamente los mismos requisitos para llegar a ese cargo, siendo casi los mismos requisitos que se piden en las respectivas constituciones locales para el puesto de gobernador.⁴⁴

También la característica relevante de que, históricamente, el Poder Ejecutivo local observa el predominio sobre los demás poderes.

Al establecer la Constitución Política Federal la estructura de los poderes de los estados, también establece los lineamientos generales de sus atribuciones. Las Constituciones locales reglamentan, en este sentido, las disposiciones de la Constitución Federal, por lo que no existe separación tajante entre el pacto federal y el orden constitucional de cada uno de los estados. Los gobernadores tienen encomendada por el pacto federal la obligación de acatar y hacer cumplir las leyes federales.

Jorge Witker⁴⁵ ha clasificado las funciones de los gobernadores, en facultades políticas del gobernador, delegación política, facultades po-

⁴⁴ Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *op. cit.*, p. 283.

⁴⁵ Jorge Witker, *La administración local en México*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 71, cit. por Máximo N. Gámiz Parral, *op. cit.*, p. 294.

líticas no delegables, facultades administrativas, delegación administrativa, obligaciones y responsabilidad política del gobernador y competencia del Ejecutivo.

Las funciones políticas se refieren a todos los actos generales de gobierno, dirección u orientación política, como serían la designación o remoción de funcionarios, suscripción de convenios o la elaboración y orientación de la política general del gobierno.

Las funciones de delegación política consisten tanto en la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores, como en la atribución de concederles facultades, es decir, autorizarlos para que realicen determinadas tareas a su nombre, quedando siempre bajo su dirección y supervisión.

El gobernador conserva atribuciones que por su importancia y trascendencia, tanto económica como política, se hace indispensable que realice de manera directa, entre éstas las más importantes serían las siguientes:

- a) Citar al Congreso para la celebración de periodos extraordinarios de sesiones;
- b) Conceder o negar indultos;
- c) Reglamentar las leyes o decretos;
- d) Nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de su gobierno;
- e) Mantener relaciones políticas con los Poderes de la Federación, de los estados y de los municipios;
- f) Pedir la protección de los Poderes de la Unión en caso de sublevación, trastorno interno o invasión extranjera;
- g) La proposición o designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;
- h) Derecho de iniciativa de ley;
- i) Organizar el sistema de Centros de readaptación Social;
- j) Fomentar la educación;
- k) Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos;
- l) Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores;
- m) Solicitar al Instituto Electoral someta a *referéndum* las leyes que apruebe el Congreso del Estado.

Witker engloba las funciones administrativas en todo aquello que es necesario realizar para la ejecución de leyes, así como todas aquéllas tendientes a mejorar las formas de desarrollo.⁴⁶

Las facultades de delegación administrativa son aquellas que el titular del Ejecutivo les delega o les otorga a los funcionarios de la Administración Pública local en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a las obligaciones y responsabilidades políticas del gobernador, consisten en la presentación de los presupuestos de ingresos y egresos, el cumplimiento del deber de presentar su informe anual ante la Legislatura, el de presentar las cuentas anuales, el de responder de las faltas, delitos u omisiones que en todo caso cometiera, el de responder por las violaciones a la Constitución o a las leyes.

Respecto de las facultades de competencia administrativa, consisten en las funciones del gobernador para el desarrollo económico del estado, para la impartición de justicia, en lo relacionado con la infraestructura rural del estado, respecto de la salud y bienestar social, en relación con la educación, la cultura y la recreación en lo referente al desarrollo urbano, y la seguridad pública.

Facultades del Poder Judicial de las Entidades Federativas

La tradicional división de poderes no sólo se establece a nivel federal, sino que también a nivel estatal.

El Poder Judicial es el encargado de aplicar las normas legislativas vigentes para dirimir los conflictos que se le plantean.

La Constitución Política Federal en relación al Poder Judicial establece lo siguiente:

- a) habrá un Tribunal Superior de Justicia (artículos 108, párrafo 3, 110, párrafo 2, 116, fracción III);
- b) Habrá jueces inferiores (artículo 133);
- c) Podrá establecer jurados (artículo 5, párrafo 4);
- d) No podrán haber más de tres instancias en los juicios criminales (artículo 23);
- e) No podrá haber tribunales especiales (artículo 13).

⁴⁶ *Ibidem*, p. 295.

Las facultades que la Constitución Política Federal establece al Poder Judicial local son las siguientes:

- a) Los jueces locales pueden impedir a una persona el dedicarse al ejercicio de una profesión cuando se ataquen los derechos de terceros (artículo 5, párrafo 1);
- b) Los jueces pueden privar a alguien del producto de su trabajo (artículo 5, párrafo 1),
- c) Puede obligar a los particulares a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin contar con su consentimiento (artículo 5, párrafo 3 y 123, apartado A, fracciones I y II);
- d) Podrán decretar el arraigo de cualquier persona en los casos de responsabilidad criminal o civil (artículo 11);
- e) Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión con las formalidades de ley (artículo 16, párrafo 2);
- f) Con las formalidades de ley podrá dictar órdenes de cateo (artículo 16, párrafo 8);
- g) Los jueces son los únicos competentes para imponer penas (artículo 21, párrafo 1);
- h) Suspender los derechos de ciudadanía a los particulares (artículo 38, fracción VI);
- i) Aplicar leyes federales cuando sólo se afecten intereses de particulares, cuando sean preferidos por los actores (artículo 104, fracción I);
- j) Conocer de la suspensión en materia de amparo directo (artículo 107, fracción XI);
- k) El Tribunal Superior conocerá de demandas de amparo por violaciones al artículo 16 en materia penal 19 y 20 (artículo 107, fracción XII; párrafo 2);
- l) Podrá decretar la detención de una persona por uno o dos meses, en los casos de extradición internacional respectivamente (artículo 119);
- m) Tiene jurisdicción sobre los inmuebles ubicados dentro del territorio de su estado (artículo 121, fracción V), con la excepción establecida en el artículo 132;
- n) Tendrá jurisdicción sobre personas domiciliadas en otros estados cuando estas se hayan sometido expresamente o por razón de su domicilio y hayan sido citadas personalmente (artículo 121, fracción III, párrafo 2).

Facultades prohibidas a las Entidades Federativas

Facultades prohibidas al Poder Legislativo

La Constitución Política Federal dispone varias prohibiciones al Poder Legislativo de las Entidades Federativas, siendo éstas las siguientes:

- a) Permitir dentro de su territorio actos que tengan por objeto el menoscabo o pérdida de la libertad (artículo 5, párrafo 6);
- b) No podrá expedir leyes que establezcan la previa censura, exigir fianza a los autores o impresores o coarten la libertad de imprenta (artículo 7);
- c) No podrá coartar, mediante leyes, el derecho de asociación o reunión cuando sea pacíficamente y objeto lícito (artículo 9, párrafo 1);
- d) No podrán dar leyes por virtud de las cuales se concedan títulos nobiliarios, privilegios y honores hereditarios, o dar efecto a los concedidos por otros países (artículo 12);
- e) Expedir leyes privativas o crear tribunales especiales (artículo 13);
- f) Establecer fueros o emolumentos que no sean compensación por servicios (artículo 13);
- g) Dar leyes retroactivas en perjuicio de persona alguna (artículo 14, párrafo 1);
- h) Establecer como sanciones a delitos penas de las abolidas por el artículo 22;
- i) No podrán dictar leyes que impliquen restricciones al comercio interestatal (artículo 73, fracción IX);
- j) No podrán conceder excepciones o subsidios respecto de las materias que se indican (artículo 115, fracción IV, incisos a y c);
- k) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (artículo 117, fracción IV);
- l) Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (artículo 117, fracción V);
- m) Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales (artículo 117, fracción VI);
- n) Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad (artículo 117, fracción VII);

- o) Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (artículo 117, fracción IX);
- p) Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (artículo 118, fracción I).

Facultades prohibidas al Poder Ejecutivo

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su texto prohibiciones al Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas, siendo éstas las siguientes:

- a) La manifestación de las ideas no podrá ser objeto de inquisición administrativa (artículo 6);
- b) Establecer la previa censura, exigir fianzas a los autores o impresores, coartar la libertad de imprenta, secuestrar la imprenta como instrumento del delito (artículo 7);
- c) No podrán coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito (artículo 9, párrafo 1);
- d) Conceder títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios o dar efecto a los otorgados en otros países (artículo 12);
- e) Reconocer fueros y otorgar emolumentos que no sean compensación a servicios públicos y estén fijados en la ley local (artículo 13);
- f) Aplicar leyes retroactivamente en perjuicio de persona alguna (artículo 14, párrafo 1);
- g) Privar a alguien de la vida, la libertad, propiedades o derechos (artículo 14, párrafo 2);
- h) Molestar a alguien en su persona sin orden escrita fundada y motivada (artículo 16, párrafo 1);
- i) Violar la correspondencia que circule por las estafetas (artículo 16, penúltimo párrafo);
- j) Aprisionar a alguien por deudas civiles (artículo 17, párrafo 4);
- k) Detener a alguien por más de tres días o del tiempo que se prorrogue dicho plazo sin existir auto de formal prisión (artículo 19, párrafos 1 y 2);
- l) Maltratar o cobrar gabelas a los presos en las prisiones (artículo 19, párrafo 4);
- m) No podrán gravar el patrimonio familiar (artículo 27, fracción XVII);

- n) No podrán establecer restricciones al comercio interestatal (artículo 73, fracción IX);
- o) Las prohibiciones expresamente contenidas como absolutas y relativas en los artículos 117 y 118.

FACULTADES COINCIDENTES O CONCURRENTES

Las facultades coincidentes o concurrentes sostiene Jorge Carpizo son aquellas que tanto la Federación como las Entidades Federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas:

- a) Una amplia, y
- b) Una restringida.

La primera de ellas se señala en la Constitución cuando se faculta tanto a la Federación o a las Entidades Federativas a expedir las bases sobre una misma materia, por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 indica que “La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.⁴⁷

La facultad se otorga en forma restringida sostiene Carpizo cuando se confiere tanto a la Federación como a las Entidades Federativas, pero, se concede a una de ellas la atribución para fijar las bases de esta facultad, por ejemplo: el artículo 3 que dispone: “La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios— tenderá a...”, sin embargo, en la fracción VIII se dispone: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios...”⁴⁸

FACULTADES COEXISTENTES

En este tipo de facultades una parte de la misma compete a la Federación y otra a las Entidades Federativas; por ejemplo: el artículo 73,

⁴⁷ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 956.

⁴⁸ *Idem.*

fracción XVI, otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto de las vías generales de comunicación: es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las Legislaturas de las Entidades Federativas.⁴⁹

⁴⁹ *Idem.*

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Al hablar de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla debemos mencionar que su estructura se encuentra integrada por 11 títulos denominados: De la organización del estado, el cual consta de cinco capítulos; Del poder público, con capítulo único; Del Poder Legislativo, conteniendo cinco capítulos; Del Poder Ejecutivo, con dos capítulos; Del Poder Judicial, con capítulo único; Del Ministerio Público, igualmente con solo un capítulo; Del municipio libre, de un capítulo; De la administración en general, siendo este el más extenso con siete capítulos; Disposiciones generales con dos capítulos; De la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, con capítulo único, y De la inviolabilidad de la Constitución con un solo capítulo; compuesta en total por 142 artículos y cuatro artículos transitorios, adelante analizaremos con más detalle estos títulos.

Por lo que se refiere al primer título y al capítulo uno denominado del estado y su forma de gobierno, refiere que el estado de Puebla es una entidad jurídica y política que esta organizada de acuerdo a los principios establecidos por la Constitución Política Federal y como consecuencia de ello, el estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre; en donde el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado, en los términos establecidos para ello.

Las elecciones periódicas se realizarán con el fin de renovar los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos por medio de la participación

corresponsable de los ciudadanos y de los partidos políticos. Para lo cual se hará valer el voto universal, libre, secreto, directo e intransferible como instrumento único de expresión de la voluntad popular.

El Instituto Electoral del Estado podrá, coadyuvar en la elección de las autoridades municipales auxiliares, en términos de la legislación aplicable cuando así se lo soliciten. Por otro lado, para la elección de Diputados por ambos principios, de Gobernador y de miembros de ayuntamientos en el estado, y será regulado siguiendo los lineamientos que se mencionan a continuación: El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, determinará las etapas del proceso electoral y la forma de participación de los ciudadanos en el mismo. Además, de que dispondrá los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos, así como un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales estén sujetos al principio de legalidad.

Así también el Instituto Electoral del Estado será el organismo público, de carácter permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá la función estatal de organizar las elecciones. Así mismo serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia. Además tendrá a su cargo, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

Los órganos de este Instituto estarán integrados por ciudadanos, quienes de forma exclusiva, con su voto, tomarán las decisiones del organismo; de los partidos políticos y del Poder Legislativo.

Igualmente el Instituto deberá vigilar en materia electoral el cumplimiento de las disposiciones de esta Constitución y sus correspondientes reglamentarias, que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; contribuyendo al desarrollo de la vida democrática; garantizando la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de miembros de los ayuntamientos del estado; asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones; vigilar la autenticidad y efectividad del voto; preservar el fortalecimiento del régimen

de partidos políticos y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y la educación cívica.

El Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto y como consecuencia el responsable de vigilar que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia sean los que de algún modo guíen todas las actividades del Instituto. Este Consejo General deberá reunirse en la segunda semana del mes de marzo del año de la elección para declarar el inicio del proceso electoral. Dicho Consejo estará integrado por: un Consejero Presidente con derecho a voz y voto, el que contará, en caso de empate, con voto de calidad; ocho Consejeros Electorales con derecho a voz y voto; un representante del Poder Legislativo por cada uno de los partidos políticos que integren el Congreso del Estado, con derecho a voz y sin voto; un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa su acreditación, con derecho a voz y sin voto; el Secretario General del Instituto, quien es también el Secretario del Consejo General, con derecho a voz y sin voto; el Director General del Instituto, con derecho a voz y sin voto; y el Vocal Estatal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, con derecho a voz y sin voto, quien podrá asistir a las sesiones del Consejo General únicamente para rendir informe sobre los trabajos realizados, previa la convocatoria que se realice para tal fin.

En cuanto a la designación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales mencionados es responsabilidad exclusiva de la Legislatura del estado y serán nombrados por consenso o por mayoría de los miembros del Congreso que se encuentren presentes.

Los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente deberán reunir los requisitos establecidos en el Código de la materia para su nombramiento, el que deberá realizarse a más tardar en el mes de octubre del año anterior al de la elección, y su encargo será por un periodo de seis años, pudiendo ser ratificados. Es importante mencionar que durante el tiempo de su nombramiento los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Consejo General no deberán, en ningún caso, aceptar o desempeñar cargo, empleo o comisión de la Federación, del estado, de los munic-

pios o de los partidos políticos, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. El Secretario General y el Director General del Instituto deberán ser nombrados por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

El cómputo final de la elección de Gobernador le corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, así como también deberá formular la declaración de validez de la elección y expedir la constancia de Gobernador electo a favor del candidato que hubiera alcanzado el mayor número de votos. El Instituto Electoral del Estado, será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, contando en su estructura con un cuerpo directivo y técnico integrado con miembros del Servicio Electoral Profesional.

Los partidos políticos son entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos y formas de organización política, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

El Tribunal Electoral del Estado, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado, es el organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente, encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Por ello y con el fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, el Código de la materia establecerá un sistema de medios de impugnación.

Por otra parte, establece que los partidos políticos con registro nacional o estatal participarán en las elecciones, para Diputados por ambos principios, Gobernador y miembros de ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que señale el Código respectivo.

Además de que dichos partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus actividades tendientes a la obtención del voto.

El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla garantizará además que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias. También tendrán derecho a recibir financiamiento público para acceder equitativamente a los medios de comunicación social. Para lo cual deberán sujetarse a las reglas siguientes:

En primer lugar, este financiamiento público se determinará conforme a lo que establezca el Código de la materia. Al efecto, el 30 por ciento de la cantidad total se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 por ciento restante se distribuirá entre los mismos, atendiendo al porcentaje de votación que hubieren obtenido en la elección de Diputados al Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa inmediata anterior; el financiamiento para las actividades de obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

Los partidos políticos recibirán cada año y en forma igualitaria la cantidad que se obtenga de calcular un 15 por ciento adicional sobre el monto total del financiamiento obtenido, a fin de propiciar su acceso equitativo a los medios de comunicación social. Es importante destacar que el financiamiento público siempre prevalecerá sobre el privado.

Este Consejo General deberá fijar los criterios para determinar topes a los gastos de campaña de los partidos políticos, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus militantes y simpatizantes, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a estas disposiciones.

El capítulo segundo denominado Del territorio, establece que la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza será la capital del estado; así como que en ella residirán los Poderes de éste y el Ejecutivo podrá, únicamente con la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, cambiar a otro lugar dicha residencia, además de que el territorio del estado

será el que de hecho y de derecho le corresponde, de acuerdo a lo estipulado en el Pacto Federal.

En su capítulo tercero, De los habitantes del estado y de las garantías sociales, refiere que serán considerados habitantes del estado todas aquellas personas físicas ya sea que residan o estén domiciliadas dentro de su territorio e incluso las que sean transeúntes y que se hallen de manera transitoria, en consecuencia de ello.

La Constitución y las leyes, reglamentos, decretos o cualesquiera otras disposiciones dictadas conforme a ella por autoridades competentes tanto benefician como imponen deberes a las personas que se hallen en cualquiera parte del territorio del estado de Puebla ya sea poblanos o no o que se encuentren en el supuesto mencionado anteriormente y únicamente a las personas que tengan la condición de extranjeros se estará a lo dispuesto por las leyes federales.

Se ordena que nadie podrá sustraerse de propia autoridad a la observancia de los preceptos legales, manifestando que los ignora, que son injustos o que pugnan con sus opiniones y contra su aplicación y sólo podrán interponerse los recursos establecidos por las mismas leyes para el caso de estar inconformes; existiendo una excepción a esto, únicamente cuando sean de orden privado y se trate de individuos que notoriamente carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas. No por esto, existirá distinción alguna entre las personas, por razón de su raza, condición económica, filiación, instrucción, creencia religiosa o ideología política, y por el contrario se ocuparan las leyes de la protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia, la atención de la mujer durante el embarazo, la atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoría y vejez, la protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas, la atención de la salud.

La creación del organismo de protección, respeto y defensa de los derechos humanos, el que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones administrativos que emanen de autoridades o servidores públicos que violen los mismos, a excepción de los del Poder Judicial del Estado; pudiendo formular recomendaciones públicas autónomas, sin ser obligatorias para las autoridades o servidores involucrados y asimismo, denun-

cias y quejas ante las autoridades respectivas; careciendo de competencia para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Lo anterior con el fin de garantizar los derechos de la personalidad: explicando que son los derechos de convivencia, protectores de las relaciones interpersonales en la comunidad; fomentar las actividades lícitas de los individuos, tendientes a la producción y adquisición de bienes garantizando su bienestar; proteger el derecho de propiedad; el estado promoverá y fomentará la producción de bienes y la prestación de servicios por los particulares o por él mismo; ejercitará, en beneficio de los habitantes del territorio poblano, las facultades que en materia económica le confieren la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Así también los habitantes de Puebla, sin distinción, deben recibir educación básica de acuerdo a la ley y conforme a los reglamentos y programas que expida el Gobernador; contribuir para todos los gastos públicos de manera proporcional y equitativa; prestar auxilio a las autoridades; realizar sus actividades y usar y disponer de sus bienes, de manera que no perjudiquen a la colectividad.

En cuanto al capítulo cuarto, denominado De los poblanos, establece que son aquellos que hayan nacidos en territorio del estado; también los mexicanos hijos de padre poblano o madre poblana, que hubiesen nacido fuera del territorio del estado, mayores de edad, que manifiesten ante el Congreso local, su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales y, por último, los mexicanos nacidos fuera del territorio del estado, hijos de padres no poblanos, con residencia continua y comprobable de cinco años dentro del mismo, mayores de edad, que manifiesten ante el Congreso local su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales.

El siguiente capítulo (quinto) denominado De los ciudadanos del estado, estipula que son considerados como tales los poblanos varones y mujeres de nacionalidad mexicana, que residan en la Entidad pero que además hayan cumplido 18 años y que tengan un modo honesto de vivir.

Dentro de este mismo capítulo, dispone las prerrogativas que tienen los ciudadanos del estado, siendo las siguientes: la de votar en las elec-

ciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular; poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo o comisión, siempre y cuando se reúnan los requisitos que la ley de la materia exige; reunirse pacíficamente para tratar y discutir los asuntos políticos del estado o de los municipios de éste; los Ministros de los cultos religiosos tendrán las prerrogativas que les conceden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Leyes y Reglamentos Federales de la materia. Por otro lado, dentro de las obligaciones encontramos: inscribirse en el Padrón Municipal; inscribirse en el Padrón Electoral; votar en las elecciones, de acuerdo a la ley; desempeñar los cargos de elección popular, los concejiles, los censales y las funciones electorales conforme a la ley.

Estos derechos y prerrogativas serán suspendidos de acuerdo a esta Constitución: por incapacidad declarada conforme a las leyes; por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones impuestas; por estar procesados por delito intencional que merezca sanción corporal, desde la fecha en que se dicte auto de formal prisión o desde que se declare que ha lugar a instauración de causa, en el caso de funcionarios que gocen de fuero constitucional; por sentencia ejecutoriada que imponga como pena esa suspensión; durante el cumplimiento de una pena corporal; por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión, hasta que prescriba la acción penal y por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos de ley.

Por otro lado, estos derechos y prerrogativas se perderán: en los casos de pérdida de la ciudadanía mexicana; por adquirir la ciudadanía de otro estado, a menos que haya sido concedida a título de honor o recompensa, por servicios prestados con anterioridad; por pena impuesta en sentencia judicial. A pesar de esto, también se pueden recuperar en el caso de haber sido suspendidos o perdidos lo que será posible cuando sea recuperada la ciudadanía mexicana y en los demás casos contemplados, por cumplimiento de la pena, por haber finalizado el término o cesado las causas de la suspensión o por rehabilitación. Esto únicamente será posible por la autoridad que corresponda de acuerdo a las leyes, así como los términos, requisitos y el término de suspensión.

DEL PODER PÚBLICO

En este capítulo, nuestra Constitución local establece que el poder público del estado para su ejercicio se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que dimana del pueblo, y para el beneficio de éste. Cada uno de estos poderes se organizará de acuerdo a lo establecido en la Constitución, además de que no se podrá reunir en una sola persona, o corporación, el ejercicio de dos o más de ellos; así como tampoco ningún funcionario de uno de estos podrá formar parte del personal de otro poder. Dichos poderes únicamente ejercerán jurisdicción en el territorio de este estado.

DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO

A continuación hablaremos de la organización que realiza nuestra Constitución Política, en primer lugar del Poder Legislativo, el cual se depositará en una asamblea de Diputados denominada Congreso del Estado, el cual se integrara por 26 Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y hasta 15 Diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, conforme al procedimiento respectivo, además de elegir un suplente por cada Diputado propietario.

En cuanto a la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, se deberán seguir los siguientes lineamientos: para que un partido, pueda obtener el registro de sus listas, tendrá que acreditar su registro como tal y que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos las dos terceras partes de los Distritos Electorales uninominales; igualmente todo partido político que alcance por lo menos el 2 por ciento del total de la votación emitida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean asignados Diputados por el de representación proporcional.

Para el caso de que el partido político cumpla con lo mencionado anteriormente, les serán asignados por el principio de representación pro-

porcional, el número de Diputados que les corresponda. En todo caso, la primera diputación le será asignada a la fórmula de candidatos del partido político que, por sí mismo, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio; ningún partido político podrá contar con más de 26 Diputados por ambos principios.

En este orden de ideas, los requisitos para ser Diputado ya sea suplente o propietario, es que sean ciudadanos del estado en ejercicio de sus derechos y que sepan leer y escribir.

En este sentido existen impedimentos para ciertos funcionarios de poder ser electos Diputados, dentro de los cuales encontramos al Gobernador del Estado, a pesar de que se separe definitivamente de su cargo; los Magistrados en ejercicio del Tribunal Superior de Justicia del Estado y los del Tribunal Electoral del Estado, los Secretarios de Despacho del Ejecutivo, los Subsecretarios, el Procurador General de Justicia, el Secretario Particular del Gobernador, los Directores de las Dependencias del Ejecutivo, el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y los Titulares de los cuerpos de Seguridad Pública del Estado, pudiendo ser electos se separaran de manera definitiva de su cargo 90 días antes de la elección; los funcionarios del gobierno federal; los miembros de las fuerzas armadas del país; los Presidentes Municipales, los Jueces y los Recaudadores de Rentas igualmente si se separan 90 días antes de la elección de manera definitiva de sus cargo podrán ser electos; los Ministros de algún culto religioso.

Con el fin de informarse de la situación que guarden la educación pública, industria, comercio, agricultura y minería, así como los obstáculos que impidan el progreso de sus habitantes, y de las medidas que deban tomarse para eliminar dichos obstáculos favoreciendo el desarrollo de la riqueza pública, los Diputados deben visitar los Distritos del estado cuando el Congreso entre en receso, es por ello que los titulares de las oficinas públicas deberán facilitarles todos los datos que pidieren, relacionados con los Ramos mencionados con antelación, a menos que por Ley deban permanecer en secreto.

De esta visita, tan luego se abra el periodo de sesiones, deberán de presentar al Congreso las observaciones que hubiesen realizado proponiendo las medidas que estimen necesarias. El presidente de la Legislatura velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad de ese recinto.

DE LA INSTALACIÓN Y LABORES DEL CONGRESO

En este capítulo podemos decir que el Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y comenzará a funcionar el día 15 de enero posterior a las elecciones, por ello los Consejos Distritales Electorales respectivos, dictaminarán y declararán la validez de las elecciones de los Diputados en cada Distrito Electoral Uninominal, otorgando las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado será quien realice la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional. Tanto la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias así como la asignación de Diputados se podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Estado, en base a lo que la ley de la materia señale, siendo firme y definitivo el fallo del Tribunal.

Ya declarada la validez de las elecciones de más de la mitad de los presuntos Diputados, se procederá, a nombrar presidente, vicepresidente y secretarios del Congreso y a declarar de manera solemne que queda instalada la Legislatura. Por lo que antes de esta declaración, los Diputados propietarios harán la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución General y la de esta Entidad Federativa, mirando en todo por el bien de la República y del estado y la misma protesta harán los Diputados propietarios que se presenten después de la instalación; protesta que únicamente realizarán los Diputados suplentes cuando entren en funciones.

Para el efecto de que el Congreso funcione y se instale será necesaria la asistencia cuando menos de la mitad más uno de sus miembros, ya que si no fuere así, no podrá ejercer sus funciones. De ahí la importancia de

que los Diputados deban reunirse en el Recinto Oficial el día señalado por la Ley exhortando a los que no asistan, para que lo hagan dentro de los cinco días siguientes, con el apercibimiento de cesar en sus cargos, esto, previa declaración del Congreso del Estado, a no ser que exista causa justificada que será calificada por el mismo Congreso. En caso de que se haga efectivo el apercibimiento, se llamaran a los suplentes a quienes se les aplicara la misma sanción, si tampoco concurrieren en ese plazo, declarándose vacante el cargo y se convocará a nuevas elecciones.

Las sesiones a las que no hemos referido anteriormente las realizara el Congreso en tres periodos por cada año; el primer periodo, comenzará el 15 de enero, terminará el 15 de marzo y se encargara de estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten y resolver los asuntos correspondientes; el segundo comenzará el 1 de junio y terminará el 31 de julio, en el que además de conocer de los asuntos mencionados anteriormente, examinará, revisará y calificará la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, la cual será presentada por el Titular del Ejecutivo antes del inicio de este periodo, en el último año previo al de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del estado, examinará, revisará y calificará la cuenta pública parcial correspondiente a los meses de octubre a diciembre que deberá ser presentada por el Titular del Poder Ejecutivo, dentro del mes de enero, por lo que en estos casos, declarará si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos aprobados, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades; finalmente el tercer periodo comenzará el día 15 de octubre y terminará el 15 de diciembre, deberá incluir en la agenda legislativa, el estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado y de cada municipio, que tendrán que entrar en vigor al año siguiente, así como de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Para el caso de que el Ejecutivo o la Comisión Permanente convocaran al Congreso, se reunirá en sesiones extraordinarias, en las que se ocupara de los asuntos que motiven la convocatoria y que deberán ser precisados por ésta, a este tipo de sesiones precederá una reunión pre-

paratoria. Tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias serán públicas, a menos que el tipo de asunto a tratar exijan reserva.

El Gobernador deberá asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias de cada año y presentará un informe escrito, respecto a la Administración Pública, el cual será contestado por el presidente del Congreso; en caso de que no pudiese concurrir el Gobernador a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, su informe será leído por el Secretario del Despacho que designe el propio Ejecutivo. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley o Decreto y para su promulgación y publicación se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el presidente y los secretarios.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Son diversas las facultades que tiene el Congreso, en las que encontramos: expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; autorizar al Ejecutivo la celebración de convenios sobre los límites del estado y en su caso aprobarlos; erigir o suprimir municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones; autorizar al Ejecutivo la celebración de convenios con los demás estados o con la Federación, sobre asuntos relacionados con la Administración Pública y aprobar o no los mismos; autorizar la enajenación de bienes inmuebles propios del estado o de los municipios, a solicitud de éstos, así como aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos, cuando tengan duración mayor del periodo para el cual hubieren sido electos; conocer y resolver sobre las renunciaciones y licencias por más de 30 días del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los del Tribunal Electoral del Estado; convocar a elecciones, comunicando al Consejo General del Instituto Electoral del Estado; elegir al ciudadano que deba sustituir al Gobernador de elección popular, si la falta absoluta de éste se presenta durante los cuatro últimos años del periodo. El cual se denominará Gobernador Substituto; recibir la protesta Constitucional a los Diputados, al Gobernador de elección popular

directa, al interino o al sustituto, a los Consejeros Electorales y al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, a los suplentes de éstos y a todos los demás empleados de su nombramiento; crear o suprimir, a propuesta del Ejecutivo organismos descentralizados, auxiliares de la Administración Pública; aprobar las leyes de ingresos de los municipios así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas; establecer las bases que permitan al estado y a los municipios, coordinarse en materia de ingreso, gasto, deuda y patrimonio público, para su desarrollo e inversión, entre otras.

DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Existirá una Comisión Permanente la cual estará compuesta por nueve Diputados, esto mientras el Congreso se encuentre en receso, esta Comisión la nombrará el propio Congreso tres días antes de que sean clausuradas sus sesiones ordinarias, además de que funcionará en el año de la renovación de la Legislatura hasta la instalación del Congreso.

Dentro de las atribuciones de esta Comisión están, la de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias. recibir la protesta del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Electoral del Estado, de los Consejeros Electorales y del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado; conceder licencias al Gobernador del Estado, a los Diputados cuando el número de éstos no exceda de la mitad de los que la integran y a los servidores públicos de la Legislatura y del órgano de Fiscalización Superior del Estado; y nombrar en calidad de provisionales, Gobernador del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; recibir las solicitudes y documentos que se dirijan al Congreso; resolviendo los asuntos que tengan carácter de urgentes y que no exijan la expedición de una Ley o Decreto; y reservar las demás para dar cuenta al Congreso, entre otras. Esta Comisión dará cuenta en la segunda sesión de la Legislatura, del uso que hubiere hecho

de sus atribuciones, presentando por escrito sus trabajos, así como de los expedientes que hubiere formado.

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

Al hablar de la iniciativa y la formación de las leyes mencionaremos en primer lugar que esta facultad le compete al Gobernador del Estado; a los Diputados; al Tribunal Superior de Justicia, solo lo relacionado con la Administración de Justicia; a los ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal; a la iniciativa popular, es decir, la planteada por los ciudadanos, quienes no podrán presentar iniciativas en materia tributaria o fiscal o de egresos, ni tampoco del régimen interno de los Poderes del Estado.

Estas iniciativas deberán de apegarse a la siguiente tramitación: dictamen de Comisión; discusión, el día que designe el presidente; aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes; envío al Ejecutivo del proyecto aprobado para que en término de 15 días haga observaciones o manifieste que no las hace; ya que en caso de hacerlas, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las dichas observaciones, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes; el Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; el Tribunal Superior de Justicia o el ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, debiendo el Presidente del Congreso comunicarles el día que deba discutirse.

En este orden de ideas, se entenderá que el Ejecutivo está conforme con el proyecto, cuando no lo devuelva con observaciones en un término de 15 días, a no ser que en ese tiempo den fin o se suspendan las sesiones, pudiendo el Ejecutivo devolver el proyecto en la primera sesión inmediata. Ahora en el caso de que el Congreso funcione como Jurado

no podrá el Ejecutivo hacer observaciones así como tampoco cuando se acepte la renuncia de funcionarios públicos.

En cuanto hace a la votación de Leyes o Decretos, esta será nominal, y en el caso de que un proyecto de Ley sea desechado, no podrá ser propuesto nuevamente durante el mismo periodo de sesiones. Solo en caso de urgencia el Congreso podrá, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, dispensar los trámites mencionados en párrafos anteriores para la iniciativa.

DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBERNADOR

Pasando al siguiente título denominado del Poder Ejecutivo, hablaremos acerca del capítulo uno, referente al Gobernador quien será un solo individuo en donde se depositara el ejercicio del Poder Ejecutivo, siendo su elección directa, secreta, uninominal y por mayoría relativa en todo el territorio del estado, quien por ninguna causa, motivo o circunstancia podrá ocupar nuevamente este cargo, así como tampoco se podrán elegir en un periodo inmediato el Gobernador provisional designado por la Comisión Permanente o el interino designado por el Congreso, el Gobernador sustituto designado por el Congreso para concluir el periodo por falta absoluta del Gobernador de elección popular directa.

Dentro de los requisitos que la Constitución local establece para ocupar este cargo, encontramos que debe ser mexicano por nacimiento; ciudadano del estado en pleno goce de sus derechos políticos; tener 30 años cumplidos el día de la elección; no ser funcionario de la Federación, del estado o del municipio, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del estado, solo que se separe del cargo o servicio cuando menos 90 días antes de la elección, ni tampoco ser Ministro de algún culto religioso. Una vez electo, durara seis años en el cargo y tomará posesión en ceremonia que se celebrará el día 1 de febrero siguiente a la elección y cesara para el caso de que no se presentara al iniciar un periodo constitucional, nombrándose inmediatamente un Gobernador interino. El Gobernador podrá ausentarse del territorio del estado hasta por 15 días consecutivos y si la separación excediere de este término,

pero no de 30 días, se encargará del despacho el Secretario de Gobernación, para lo cual se dará aviso en ambos casos al Congreso y al Tribunal Superior de Justicia del Estado, pero si se excediere de 30 días consecutivos será nombrado el Gobernador interino; cabe decir, que el cargo de Gobernador sólo es renunciable por causa grave, la cual calificará el Congreso ante el que se presentará la renuncia.

Dentro de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: estarán la de ejercer la representación general del estado; promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes y Decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos Ramos de Administración Pública; hacer observaciones a los proyectos de Leyes y Decretos, participando en la discusión de los mismos, por sí o por conducto del funcionario que al efecto comisione ante el Congreso; iniciar ante el Poder Legislativo, Leyes y Decretos, y pedirle que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de competencia federal; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo juzgue necesario; fijar la interpretación de la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, así como de las disposiciones expedidas por el Ejecutivo; celebrar Contratos y Convenios con la Federación, ayuntamientos y demás estados de la República, sobre asuntos que beneficien a la Entidad; nombrar y recibir la protesta de los funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no corresponda legalmente a otra autoridad, así como removerlos y suspenderlos, sin goce de sueldo; establecer un sistema de modernización administrativa, así como promover el constante perfeccionamiento de la Administración Pública, de acuerdo con las necesidades y recursos de la Entidad; deberá de establecer el Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, en el que se regulará el ingreso, permanencia, promoción y en su caso, remoción de los servidores públicos, con criterios de calidad eficiencia, mérito, lealtad, objetividad, legalidad, imparcialidad y equidad; organizar el sistema de Centros de Readaptación Social de la Entidad, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación del delincuente así como el establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; fomentar la edu-

cación, en todos sus niveles; decretar la expropiación por causa de utilidad pública; entre otras que las leyes le confieran. Debe el Gobernador saliente al terminar su periodo enviar al Congreso un informe en donde expondrá la situación del estado en todos los Ramos de la Administración Pública.

DEL DESPACHO DEL EJECUTIVO

En cuanto a este capítulo podemos decir que la Administración Pública debe ser eficaz, eficiente, congruente y planeará el desarrollo económico y social del estado, para que sea integral, equilibrado y conforme a los principios del federalismo y de la justicia social; en el estado, esta Administración Pública será centralizada y paraestatal, por lo tanto se establecerán las Secretarías y las dependencias de la Administración Pública Centralizada las cuales auxiliarán al Ejecutivo del estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia.

Para aspirar al cargo de Secretario del Despacho es necesario ser ciudadano mexicano, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos; pero el Secretario de Gobernación deberá, además, tener título de abogado.

A fin de que los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el gobernador tengan validez y observancia deberán ser firmados por él y por el Secretario del Ramo a que el asunto corresponda, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.

Tanto el titular del Ejecutivo y el Congreso del estado podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Gobernador del Estado que sean trascendentales para el orden público o el interés social de la Entidad, esto por medio del proceso de plebiscito solicitándole al Instituto Electoral del Estado dé inicio a este proceso mediante convocatoria que se expida cuando menos 90 días antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se publicará en el *Periódico Oficial del Estado* y en los diarios de mayor circulación en la Entidad.

DEL PODER JUDICIAL

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Cuerpo Colegiado denominado *Tribunal Superior de Justicia del Estado* y en los Juzgados que determine la Ley respectiva, este Tribunal se integrara por el número de Magistrados propietarios y suplentes que fije la Ley, los que serán nombrados por el Congreso, a propuesta en terna del Ejecutivo. Estos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán inamovibles y sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del estado, a petición del Ejecutivo, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones; porque observen mala conducta o bien que estén incapacitados física o mentalmente. Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia es ser ciudadano del estado, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles; tener 30 años cumplidos; ser profesional del derecho con título legalmente expedido, con antigüedad mínima de cinco años y no haber sido condenado por delito intencional.

En cuanto a su organización, funcionamiento, atribuciones se establecerá en la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial así como las causas en que sean renunciables los cargos, casos en los que el Congreso y, en su caso, la Comisión Permanente, calificará las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal Superior únicamente, en virtud de que las de los otros funcionarios judiciales serán calificadas por la autoridad que los hubiese nombrado.

Al renovarse el Poder Legislativo cada tres años, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia enviara al Congreso un informe donde le expondrá que situación guarda la Administración de Justicia del Estado; es importante destacar que en los juicios no podrá haber más de dos instancias y los recursos que establezcan las leyes.

DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público es una institución dependiente del Poder Ejecutivo, a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las Leyes de interés público y para realizar su función deberá ejercitar las accio-

nes que correspondan contra los infractores de dichas Leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al estado e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley otorgue especial protección.

Esta figura del Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia, quien se auxiliará con los funcionarios que determine la Ley Orgánica respectiva, la que fijará sus respectivas atribuciones. Quienes ocupen este cargo serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador del Estado y durarán en su cargo, hasta en tanto se nombre a quienes deban substituirlos. Por otro lado, tenemos que el Procurador es el representante jurídico del estado, pudiendo el Gobernador otorgar esa representación a alguno de los Secretarios que lo auxilien para determinados casos.

Los requisitos para ser Procurador General de Justicia serán los mismos que para ser Magistrado y los demás funcionarios del Ministerio Público los requisitos se fijaran por la Ley correspondiente, dicho procurador conocerá de las renunciaciones y licencias de los funcionarios y empleados del Ministerio Público, los cuales no tendrán ninguna prerrogativa y tendrán que sujetarse a las leyes de procedimientos.

DEL MUNICIPIO LIBRE

En este capítulo es preciso señalar que el municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado; cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley establezca. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado. Los ayuntamientos se compondrán del número de Regidores, dependiendo del número de habitantes en cada municipio atendiendo al último censo de población y en la mayoría de los casos se acreditarán dichos Regidores conforme al principio de representación proporcional.

Dentro del municipio no podrán ser electos para el periodo inmediato, como propietarios los Presidentes Municipales, Regidores y Síndico de los ayuntamientos, electos popularmente; las personas que desempeñen o hayan desempeñado las funciones propias de esos cargos. Por otro lado, es preciso mencionar que los ayuntamientos serán renovados cada tres años y tomaran posesión sus integrantes, el día 15 de febrero del año siguiente al de la elección, en caso de que alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente. En este caso la declaración de validez de las elecciones y la expedición de constancias de mayoría la realizaran los Consejos Municipales Electorales respectivos, correspondiendo al Consejo General del Instituto Electoral del Estado hacer la declaración de validez de la elección y la asignación de Regidores según el principio de representación proporcional.

Por otro lado, los ayuntamientos manejarán con apego a la Ley el patrimonio propio de los municipios los cuales tendrán personalidad jurídica propia, administrando de manera libre su hacienda, la cual que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del estado establezca a favor de aquéllos dentro de los cuales estarán comprendidos entre otros: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la Ley.

Cada municipio tendrá a su cargo diversas funciones y servicios públicos tales como el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; así como la Seguridad Pública a través de policía preventiva municipal y tránsito; desde luego que atendiendo a las condiciones de los municipios se le podrán encomendar otros servicios públicos distintos a los ya mencionados siempre que se considere que cuentan con capacidad administrativa y financiera, pudiendo coordinarse y asociarse previo acuerdo entre sus ayuntamientos con el fin de mejorar el ejercicio de las funciones o bien mayor eficacia en la prestación de los

servicios públicos, debiendo contar con la autorización de las Legislaturas de los estados para el caso de que la asociación se diera entre municipios pertenecientes a otras Entidades Federativas; pudiendo también estos ayuntamientos concesionar la prestación de los servicios y funciones mencionadas previo acuerdo de sus integrantes.

En el municipio la Administración Pública será centralizada y descentralizada, atendiendo a las consideraciones respectivas siendo entre otras: que los ayuntamientos deberán residir en las cabeceras de los municipios y serán presididos por el Primer Regidor, quien tendrá el carácter de Presidente Municipal; establecerán las entidades que se crean convenientes para alcanzar los objetivos de la Administración; tendrán facultades para expedir de los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Dentro de las facultades que tienen los municipios, de conformidad a las Leyes federales y estatales están las de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y dentro de su territorio; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir formulando y aplicando programas de transporte público de pasajeros así como celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Están obligados los ayuntamientos a seguir los programas que en materia de Instrucción Pública establezcan las autoridades educativas del estado. El Presidente Municipal representará al municipio y al ayuntamiento, y ejecutará las resoluciones de éste que no sean encomendadas a una Comisión especial. En los procedimientos judiciales, la represen-

tación del municipio o del ayuntamiento corresponderá al Síndico. A fin de que los ayuntamientos atiendan debidamente la Administración crearan comisiones de diversos Ramos. Las Tesorerías Municipales serán revisadas por visitadores que nombre el Ejecutivo, y lo informarán a fin de corregir las deficiencias que se encuentren o bien consignar en el caso de existir algún delito en el manejo de los fondos.

Por cuanto hace a la Ley Orgánica Municipal, independientemente de reglamentar las cuestiones relativas a los municipios, contemplará el mínimo de población, extensión, límites y demás requisitos para la formación, supresión y erección de los municipios; el número de regidores y Síndicos que formarán los ayuntamientos, debiendo aquéllos y éstos ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos el día de su elección; la forma de elegir Concejos Municipales o Juntas Auxiliares que ejerzan la autoridad local; las causas de suspensión de los ayuntamientos y de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de éstos, así como el procedimiento para que los afectados sean oídos y tengan la oportunidad de rendir pruebas y alegar lo que estimen a su derecho; la forma de constituir los ayuntamientos cuando los Regidores electos no concurren, o los presentes no constituyan mayoría a la primera Sesión de Cabildo, con la cual debe iniciarse el ejercicio de su periodo.

DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL. DE LA PLANEACIÓN Y LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

En cuanto a la Administración, dentro del estado se organizará un Sistema de Planeación del Desarrollo, el cual deberá ser democrático y estará integrado con los planes y programas de desarrollo a nivel estatal, regional, municipal y especiales. Es por ello que se establecerán los mecanismos a fin de que el Gobierno del Estado y los de cada municipio, reciban las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen, a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Asimismo, se establecerán las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos, de manera coor-

dinada con la Federación, con otros estados, o entre el Gobierno Estatal y Municipal, o bien entre éstos.

La elaboración del Plan Estatal de Desarrollo será responsabilidad del Ejecutivo y se realizará tomando en cuenta desde luego que los Poderes tanto Legislativo como Judicial participen en el mismo. El Plan Estatal de Desarrollo deberá ser aprobado por la instancia de planeación que la ley determine, así como también deberán participar los particulares, considerando al sector social en todas las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo respectivo. Debido a esto es que los recursos económicos de que dispongan el estado, los municipios y sus entidades, así como los organismos autónomos, se administrarán con eficacia y honradez, con el fin de satisfacer los objetivos para los que estén destinados.

Por otra parte, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o se realizaran, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria abierta, para que se presenten proposiciones solventes en pliego o sobre cerrado, que será abierto públicamente, con el fin de procurar imparcialidad a los licitantes y asegurar al estado y a los Municipios las mejores condiciones disponibles en cuanto a oferta, precio, calidad, fincamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

DE LA HACIENDA PÚBLICA

Como es sabido, la Hacienda Pública tiene por objeto atender los gastos que realiza el estado, ésta se formara con el producto de las contribuciones, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que determinen las leyes fiscales, y con las donaciones, legados, herencias y reintegros que se hicieren en su favor; las respectivas leyes de ingresos tanto del estado como de los municipios así como las leyes aplicables son las que fijarán y regularán las cuotas, tasas y tarifas correspondientes a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y los conceptos de ingresos que

conformen sus respectivas haciendas públicas, los cuales deberán ser suficientes para cubrir los presupuestos de egresos. Esta Hacienda Pública ejercerá la facultad económico-coactiva, en los términos de ley, para hacer efectivos los créditos que tenga a su favor.

La Constitución ordena la existencia de una unidad de fiscalización, control y evaluación, que depende del Congreso del estado, el cual cuenta con autonomía técnica y de gestión denominado Auditoría Superior del Estado, el cual estará encargado de revisar la cuenta de las Haciendas Públicas; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, a través de la cuenta pública estatal, de los ayuntamientos y demás sujetos de revisión, así como también verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas establecidos; además establecerá y difundirá las normas, procedimientos, métodos y sistemas contables y de auditoría para la revisión de las cuentas públicas, así como formular recomendaciones, que procedan, a los sujetos de revisión.

Del mismo modo, tendrá atribuciones para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, control, administración y aplicación de fondos y recursos federales, de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos y demás organismos autónomos del estado y sujetos de revisión establecidos en la legislación aplicable; así como para imponer medidas de apremio a quienes incumplan sus requerimientos y con ello obstaculicen su función, al igual que para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o municipal o al patrimonio de las entidades descentralizadas y el de los organismos autónomos del estado y sujetos de revisión, quedando facultado igualmente, para promover el fincamiento de las responsabilidades que se deriven, pudiendo formular denuncias, querrelas o hacer las promociones que sean necesarias; pudiendo efectuar visitas domiciliarias, solo para el caso de exigir la exhibición de los documentos que ayuden a sus investigaciones.

En cuanto al Titular de la Auditoría Superior del Estado, podemos decir, que éste será nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado, de acuerdo con la

terna derivada de la convocatoria emitida por el Órgano de Gobierno de la Cámara de Diputados, durará en su encargo siete años y podrá ser nombrado nuevamente para un periodo más, por una sola ocasión, además de que durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión; salvo las no remunerables docentes, artísticas, de beneficencia y en asociaciones científicas.

El objeto de la revisión de la cuenta pública será determinar los resultados de la gestión financiera, verificar si se ha ajustado al presupuesto aprobado, así como comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas.

La Auditoría Superior debe entregar al Congreso del estado, por conducto de la Comisión legislativa respectiva, el Informe del Resultado de la revisión de las Cuentas Públicas en cualquiera de los periodos de sesiones a los que se refiere la Constitución Política del estado, de acuerdo con el examen que corresponda. Ahora, si de la revisión aparecieren diferencias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, habrá lugar a determinar la responsabilidad de acuerdo con la ley. También la Auditoría Superior, informará al Pleno del Congreso, a través de la Comisión respectiva, de las cuentas que se encuentren pendientes o en proceso de revisión, explicando la razón por la que no se hubiesen concluido. El incumplimiento de este precepto, será causa de responsabilidad de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado o de la Comisión respectiva del Congreso del Estado.

DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Por otro lado, con el objeto de conservar la tranquilidad y el buen orden públicos en el estado, se organizará la fuerza de seguridad, con apego a la ley.

DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Del mismo modo, en materia de educación pública en todos sus grados, le corresponderá al estado el impartir y fomentarla conforme a las circunstancias del erario y dependiendo de las necesidades de los habitantes; siendo obligatorias la primaria y secundaria, y como consecuencia gratuita.

En cuanto a las universidades e instituciones públicas de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, expedirán títulos profesionales y con las facultades que la ley les confiera. Para el caso contrario de que la universidad o Institución de Educación Superior no goce de Autonomía, los títulos profesionales serán expedidos por el Gobierno del Estado, suscritos por el Secretario de Educación Pública respectivo.

HIGIENE Y SALUBRIDAD PÚBLICAS

Un tema que resulta por demás importante para el estado es precisamente la higiene pública y de la ecología, para conservar un medio ambiente sano y favorable a sus habitantes, así como combatir las epidemias que se desarrollen dentro de su territorio debiendo vigilar en todo momento que se cumplan estas acciones.

DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

Por otro lado, el gobierno proveerá todo aquello que resulte necesario con el fin de conservar, mejorar y desarrollar la infraestructura del estado, por lo tanto expedirá las disposiciones para la realización, fomento y aprovechamiento de obras de utilidad pública, general o local, en su territorio.

Del derecho social

En atención a que la familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, es por ello que el Ejecutivo del estado, deberá establecer, los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar dicho objetivo, además de que vigilará y estimulará el debido cumplimiento de las leyes en materia de trabajo y previsión social, educación, fomento agropecuario, vivienda y cualesquiera otras, que siendo de orden público tiendan al mejoramiento de la población y a la realización de la justicia social.

DISPOSICIONES GENERALES. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

En párrafos anteriores hemos hablado de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, por lo cual debemos decir que las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento, serán considerados servidores públicos siempre y cuando dicho desempeño lo realicen en el estado; en los municipios del estado; en los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstos; así como en fideicomisos públicos.

Debido a lo anterior, resulta necesario controlar que los servidores públicos tengan una buena conducta y no sobrepasen sus facultades, ya que de hacerlo así serán sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que para el caso expida el Congreso, además de ser responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, imponiéndose mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza, al Gobernador del Estado, Diputados al Congreso local y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, básicamente por cometer violaciones graves a la Constitución del estado; por un manejo indebido de fondos y recursos del estado y por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, que sean

en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. En este sentido, se tiene que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal. Las sanciones administrativas que se impongan a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en ningún caso podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza; respecto a los procedimientos, sanciones y demás conductas sujetas de responsabilidad administrativa se encuentran estipuladas en la correspondiente Ley Sobre Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos del estado.

Para el caso de que el Gobernador, durante el periodo de su encargo, cometiera algún delito, únicamente podrá ser acusado por delitos oficiales de la competencia del estado y por delitos graves del orden común. En este orden de ideas, cabe destacar que para procesar por un delito del orden común a un Diputado, al Gobernador o a un Magistrado, se necesita que la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declare por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, si ha lugar o no a formarle causa. En caso de que se declare lo contrario, no habrá lugar a procedimiento ulterior, declaración que no impedirá que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero.

Deberán seguirse las siguientes reglas siguientes para el caso de procesar por delitos oficiales a los Diputados y a los Magistrados, la Legislatura deberá declarar la culpabilidad del acusado, por los dos tercios de sus miembros presentes; si se declara absuelto al funcionario podrá continuar desempeñando su cargo; en caso contrario, el acusado quedará separado inmediatamente del cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia del Estado el cual en acuerdo pleno y con audiencia del acusado, de su defensor y de dos acusadores que designe la Legislatura, entre sus miembros, impondrá por mayoría absoluta de votos la pena respectiva.

Lo anterior cambia para el caso de procesar al Gobernador por delitos oficiales, siendo necesario que la Legislatura declare la culpabilidad del Gobernador por dos tercios de sus miembros presentes; si fuere

absolutoria la declaración no habrá procedimiento posterior y en caso contrario será revisada en el siguiente periodo de sesiones, la cual puede ser revocada o si confirma la declaración acusatoria se remitirá esta resolución al Tribunal Superior para la aplicación de la pena, en los mismos términos del párrafo anterior. En este caso una vez que el Congreso del Estado reciba la resolución del Senado, procederá a separar de sus funciones al acusado y a consignarlo a la autoridad competente.

Estos procedimientos del juicio político sólo podrán iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, debiendo imponerse las sanciones cuando procedan, en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

DE LAS PREVENCIONES

Este capítulo básicamente nos habla de que las Leyes, Reglamentos y cualesquiera otras disposiciones de observancia general en el estado obligan y surten sus efectos 10 días después de que sean publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, en caso de que no prevengan otra cosa.

En otro punto, podemos decir que existen diversas prohibiciones dirigidas básicamente a los servidores públicos, entre otras la de los funcionarios estatales de elección popular para desempeñar a la vez otro cargo, ya sea también de elección popular o de designación, en el Gobierno del Estado, en el Federal, en el municipio o en Entidades Paraestatales; la de los Secretarios de Despacho, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces y funcionarios del Ministerio Público, para desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión remunerados; y para el caso de que esto no se respete, ello traerá como consecuencia la pérdida del cargo de elección popular o del cargo de nombramiento, que primeramente se hubiese protestado; exceptuando de estas prohibiciones las actividades docentes, científicas, literarias y de solidaridad social.

En relación a los funcionarios públicos, éstos recibirán remuneración por sus servicios, a excepción de los declarados gratuitos por ley; a los que por nueva elección o nombramiento, o por cualquier otro motivo

entren a ejercer su cargo después de los días señalados por esta Constitución y las leyes, como principio de un periodo, únicamente permanecerán en sus funciones el tiempo faltante para concluir dicho periodo.

Es necesario prestar previamente la protesta de cumplir, y en su caso hacer cumplir esta Constitución, la General de la República con sus adiciones y reformas y las leyes que de ambas emanen, para que alguien pueda desempeñar algún cargo, empleo o comisión del Estado. Toda autoridad tendrá la obligación de respetar el derecho de petición, dictando su proveído por escrito, dándolo a conocer al peticionario en un término de ocho días hábiles.

Así también el Estado, a sus servidores de base que no hayan sido designados por elección ni nombrados para un periodo determinado, garantizara la inamovilidad de sus cargos, de los que sólo podrán ser suspendidos o separados por causa justificada, y podrán disfrutar de los beneficios y prerrogativas que se establezcan en la ley de la materia.

Por otro lado, esta Constitución podrá ser adicionada o reformada, para lo cual es necesario el Congreso del estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del estado. El Congreso del estado o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, en el caso de que llegara a transcurrir un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el proyecto de adiciones o reformas a los ayuntamientos y éstos no dieran ninguna contestación, se entenderá que ha sido aprobado.

DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Está dotado de autonomía operativa, de gestión, decisión y presupuestaria. Conoce de quejas presentadas por presuntas violacio-

nes a los derechos humanos, por acción u omisión, cometidas por parte de autoridades locales de naturaleza administrativa, o de cualquier otro servidor público, con excepción del Poder Judicial del Estado.

La importancia de esta institución se refleja en cuanto que el Título Décimo con un solo capítulo y un solo artículo, está dedicado a esta Comisión y a la ley en la materia.

Su función: estar alerta para asegurar que el cuerpo jurídico constitucional, se autorregule con eficiencia y eficacia. De ahí que sólo emita recomendaciones no vinculatorias, para que las instituciones y las leyes se corrijan; cumplan sus cometidos, tanto para ordenar, como para establecer responsables y sancionar a las autoridades en casos de abuso y/o violación a los preceptos jurídicos.

DE LA INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Por lo que hace a este capítulo, debemos mencionar que a pesar de que por cualquier motivo se llegase a interrumpir la observancia de esta Constitución, no por ello perderá su fuerza y vigor, en determinada situación de que se estableciera un gobierno contrario a los principios que ella sanciona con motivo de un trastorno público, tan pronto como se recobre la libertad del pueblo, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que se hubieren expedido, serán juzgados por un lado los que hubiesen figurado en el gobierno emanado de la rebelión, así como los que hayan cooperado.

El proceso administrativo público

Antes de abarcar el tema referente al proceso administrativo público, debemos de analizar el concepto de *administración* el cual, deriva de *ad* y *ministrare* que unidos significan “servir”. Existen dos tipos de administración, una conocida como administración *pública*, y otra como administración *privada*. A pesar de existir ciertas diferencias entre éstas, ambas tienen un propósito en común y que es precisamente la eficiencia; para poder alcanzarla es necesario llevar a cabo una planeación, una organización y un control, lo que traerá como resultado que se siga un procedimiento, es decir, un proceso administrativo.

Existen dos situaciones de naturaleza jurídica en donde se destacan las diferencias de fondo entre la *Administración Pública* y la *privada*, que son, por un lado, que el particular puede hacer todo aquello que no este prohibido por la ley y, por otro lado, que la autoridad solo puede hacer aquello que la Ley le permite.

Uno de los aspectos que distingue a la administración pública es el deber que se tiene de prestar un servicio primordialmente público sin buscar un lucro, esto último, distingue a la administración privada.

Por otro lado, podemos destacar las diferencias existentes siendo, entre otras, que la Administración Pública suele ser superior en tamaño a la administración privada; lo complejo de la estructura así como de los procedimientos es mayor en la Administración Pública que en la privada, además de que la integración de los recursos humanos en la Administración Pública es heterogénea. Por estas situaciones de diferencia que

existen, resulta necesario vincular el derecho con el proceso administrativo, esto con el único fin de conseguir una administración pública mejor en varios aspectos.

Diversos autores han estudiado diversos principios en relación con el proceso administrativo en forma general, por un lado como el conjunto de prescripciones que son formulados para guiar las acciones del administrador encaminadas a conseguir los objetivos de organización, y por otro lado el proceso administrativo.

En lo referente al proceso administrativo podemos decir que es un conjunto de variables de la administración, que permiten analizarla y conceptualizarla. De acuerdo con diversos autores, existen tres funciones fundamentales en este proceso: la planeación, la organización y el control, con base en las cuales se desarrollan los aspectos jurídicos del mismo.

Respecto a la primer función, esto es, *la planeación*, podemos mencionar que se refiere a identificar los objetivos generales de una o varias instituciones, ya sea a corto, mediano o largo plazo, así como las estrategias o políticas a seguir para poder alcanzar esos objetivos, estableciendo un orden de importancia; estableciendo un marco normativo en el cual se desenvuelven las acciones de esas instituciones y obtener las bases para que sea posible la realización de las otras funciones de la administración, es decir, de la organización y el control.

Cabe destacar que la planeación se puede clasificar según sus propósitos en: operativa o administrativa; económica o social, y física o territorial y en cuanto a su periodo de duración: a corto plazo, es decir, un año o menos; a mediano plazo, más de un año pero menos de cinco años, y a largo plazo, más de cinco años. Esta planeación se lleva a cabo en atención a los principios de un objetivo definido: sencillez, uniformidad, elasticidad, equilibrio y utilización racional de recursos. Sus requisitos básicamente se refieren al apoyo de la autoridad o sanción de ésta y a la aceptación de la sociedad en la población en la que se va a aplicar el plan de que se trata.

Por otro lado, dentro de la planeación existe una fase en la que primordialmente se realiza un plan de acción, el cual expresado en términos monetarios es conocido como presupuesto.

En lo que respecta a la organización como la siguiente función del proceso administrativo, ésta se divide en *organización formal*, siendo el sistema de esfuerzo cooperativo, previo, planificado y coordinado de las labores de una institución; y por otro lado, la *organización informal*, siendo el resultante de las conductas humanas dentro de la organización formal; esta función de organización se encuentra regida por varios principios siendo que: las partes de una organización deben obedecer a un objetivo definido; la responsabilidad de realizar un trabajo, deberá ir acompañada de la autoridad para dirigir y controlar los medios de hacerlo; deben existir niveles de autoridad a quienes habrá de obedecer y respetar; la existencia de una autoridad suprema a quien le corresponderá la máxima responsabilidad, incluso por la actuación de sus subalternos; necesidad de limitar el número de subalternos en cada nivel de autoridad con el fin de que exista una buena coordinación sobre sus labores; la autoridad suprema debe concretar sus actividades a establecer normas de actuación y resolver asuntos de excepción; con el fin de no existir dispersión de labores o funciones los deberes asignados a cada cargo deben corresponder a una sola función; definición clara y por escrito de los deberes y responsabilidades y la autoridad de cada cargo; a fin de lograr la homogeneidad en la realización de las tareas y actividades, el agrupamiento de labores dentro de la organización debe hacerse con base a su naturaleza similar.

En cuanto a la función del *control* en el proceso administrativo, este permite conocer las realizaciones comparadas con los planes y las metas, así como establecer normas de autoevaluación y tomar la acción correctiva que se considere adecuada. Dentro de esta función existen cuatro etapas en la primera este control se destina a la producción; en la segunda este control se extiende de lo producido o de lo que se encuentra en proceso de producción a las áreas del control contable y control de personal; en la tercera se busca mejorar a partir de la especialización del sistema productivo, y en la cuarta etapa este control complementará su carácter interno por un control externo. Este último tomado como un control de gestión visto como sistema podemos decir que contiene tres subsistemas.

En primer lugar un subsistema de gestión provisional traduciendo sus objetivos en normas de referencia; por otro lado, un subsistema de información el cual tiene la función de medir algunos resultados de la gestión, y en último lugar tenemos un subsistema de valuación el cual compara las normas de referencia y los resultados obtenidos y en caso de que dichos resultados no sean satisfactorios realiza acciones correctivas.

Por otra parte los principios de control se han dividido en tres atendiendo a su propósito y naturaleza; a su estructura organizativa, y a sus planes y proceso.

En cuanto al propósito y naturaleza existen diversas subdivisiones en las que el control debe por un lado estar basado en objetivos con el de recibir orientación respecto a lo que debe conocerse para posteriormente actuar correctivamente cuando sea necesario; debe ser eficiente con el fin de poder detectar la diferencia entre lo planificado y lo realizado siendo esto muy importante ya que así se evita que las técnicas administrativas resulten complejas y gravosas; debe ser de responsabilidad directriz con el fin de mantener y establecer los procedimientos que le permitan esencialmente tomar decisiones estratégicas; así también debe tener proyección, esto es, le sirve para orientar actuaciones futuras tomando en cuenta diversos antecedentes y hechos presentes; debe establecer medios de información y análisis directos garantizando así la calidad de las labores del personal sin que esto signifique que de manera complementaria puedan aplicarse procedimientos de control.

Por otro lado, conforme a la estructura organizativa y los planes, este control se rige bajos los siguientes principios. Debe basarse en planes, siendo éstos un prerrequisito para el control asegurándose por medio de éstos el cumplimiento de las metas; debe adaptarse a la organización administrativa constituyéndose el principio de la uniformidad, esto es que, tanto las cifras como los informes usados con este propósito de control deberán expresarse de acuerdo a la estructura de la organización; individualidad para las necesidades de dirección de la institución esto en virtud de que no obstante que contengas bases universales aplicables de manera general a todas las organizaciones cada una tiene diversos problemas particulares.

Así también tenemos que el proceso de control requiere basarse en los siguientes principios. El establecimiento de estándares confiables que junto con el principio de la comparación sirven para satisfacer los planes y objetivos; la determinación y conocimiento de aspectos estratégicos de la institución siendo estas funciones exclusivas de la alta dirección; el principio de la excepción, esto es que el director de una institución únicamente debe recibir informes concisos comenzados y de carácter comparativo abarcando los elementos que afectan a la dirección dando así en poco tiempo un panorama general y completo del progreso que se ha realizado; evitando con ello que el director no malgaste su tiempo; debe ser flexible, con el fin de adaptarse a las diferentes estructuras y procedimientos administrativos; este sistema de control debe someterse a revisiones periódicas con el fin de evaluar su calidad y aplicar los ajustes necesarios para que sea útil; la utilidad se mide a través del valor de los hechos que son reportados dependiendo de la adecuación que se realice del periodo que los informes cubran y del tiempo que estos se rindan. Otro principio de importancia es la acción en este proceso de control, es decir que esta acción otorga un sentido para conocer y justificar las diferencias entre los planes que existen y lo que se va a realizar y poder determinar nuevas metas; por último el orden material y social sirve de marco de actuación a dicho control.

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL ESTADO DE DERECHO COMO EJES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Podemos decir que de acuerdo a la jurisprudencia emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades no cuentan con más facultades que las que la ley le otorga, ya que sino fuera así resultaría fácil sostener actos que se puedan convertir en arbitrarios por carecer de fundamento legal. De ahí que el principio de legalidad representa un presupuesto del estado de derecho, entendido como el deber que tienen las autoridades y los servidores públicos de actuar conforme a la norma jurídica, máxime que así lo establece nuestra Constitución en diversas disposiciones.

Por otro lado, la Comisión Internacional de Juristas de La Haya ha establecido como requisitos primordiales, para poder considerar a un estado formalmente de derecho, en primer lugar que el estado de derecho surge de los derechos del hombre conforme históricamente se ha desarrollado en la lucha con el fin de buscar la libertad, y como segundo requisito, los medios por los cuales se hace efectivo el respeto a estos derechos y que son la independencia del Poder Judicial, la responsabilidad de la administración por actos propios, derecho del ciudadano para elegir abogado y un sistema policial que es controlado por la ley.

De lo anterior, podemos concluir que el proceso administrativo público representa la situación jurídica de la planeación, la organización y el control de la Administración Pública, esto debido a que sus funciones fundamentales son la planeación, la organización y el control, atendiendo además a que la norma faculta a la autoridad a hacer sólo aquello que le está permitido.

ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PLANEACIÓN

Han existido diversos esfuerzos doctrinales tendientes a fundamentar la planeación económica del Estado, entendida como una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes y que contempla nuestra Carta Fundamental, definiéndose un proyecto nacional en función de objetivos dentro de una ideología constitucional y política. Y así fue que algunas personas llegaron a manifestar que por medio de la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución, estableciendo que cuando la Cámara de Diputados revise la cuenta pública deberá examinar si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, introduciéndose implícitamente que el presupuesto debe actuar alrededor de programas y que sumando éstos se constituyen los planes.

Posteriormente, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre Planeación General de la República. Para poder llevar a cabo un objetivo la norma preveía la formación de un Plan Nacional donde constaran los estudios y aspectos descritos, los cuales se formaron su-

jetándose a la Ley. Por otro lado uno de los meritos de la prevención normativa fue la distinción orgánica entre la planeación y los programas elaborados.

Los primeros ejercicios de la planeación en México están en los procesos políticos electorales debido a que en abril de 1934 se ordenó la publicación del plan de gobierno que en ese tiempo fue sugerido por el Partido Nacional Revolucionario, organismo que se encargó de integrar el Plan Sexenal de gobierno, el cual servía de plataforma al entonces candidato general Lázaro Cárdenas. Por otra parte, en 1942 fue ordenada la creación de la Comisión General de Planeación Económica por parte del presidente Manuel Ávila Camacho, la cual era encargada de la planificación y coordinación de la económica nacional estudiando los problemas económicos que se habían creado por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana. En un aspecto formal la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicado en diciembre de 1958 en su artículo 16 disponía crear la Secretaría de la Presidencia, la cual tenía facultades para recabar los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como los programas especiales que en su momento fijara el Presidente de la República; planear obras, sistemas, así como aprovechar los mismos; proyectar el fomento así como el desarrollo de las regiones y localidades que el presidente señale para un mayor provecho general, entre otras.

Cerca de 20 años después se emprendió una serie de acciones destinadas a lo que se conoció como reforma administrativa, que inició con la expedición de la Ley Orgánica de Administración Pública General. Así fue como se dispuso en dicha Ley la existencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual era encargada de elaborar planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico social, así como diseñar un Plan General de la Administración Pública General; formular el programa del gasto público general y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como también planear los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Centralizada y de las entidades de la Administración Paraestatal.

A pesar de que la creación de dicha Secretaría de Programación buscó evitar que concurrieran varias dependencias en las tareas de planeación-programación y control, en la práctica aparecieron diversos problemas instrumentales entre lo que se podía y lo que se debía gastar, dando como resultado que en febrero de 1992 se reformara la Ley Orgánica con el fin de desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, radicando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades relativas a la planeación-programación.

LA PLANEACIÓN EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA

En febrero de 1983 se realizaron diversas reformas a la Constitución mexicana, básicamente en el sentido del principio de la rectoría económica del Estado; ratificar el principio de la economía mixta, coexistiendo con los sectores públicos; privado y social; la constitucionalización del sistema de planeación democrática del desarrollo; delimitar las actividades estratégicas que están a cargo de la gestión directa del Estado así como la constitucionalización del principio del desarrollo rural integral y de una justicia agraria. Las reformas antes mencionadas tuvieron por objeto resolver la polémica existente entre posiciones neoliberales extremistas y actitudes estatizantes anacrónicas.

Por otro lado, la doctrina ha aceptado que existen tres clases de disposiciones de las que emanan derechos y obligaciones: las preceptivas, las organizativas y orgánicas, y las programáticas; por lo tanto, el contenido como los fines de los artículos que norman el régimen constitucional de la economía mexicana constituyen preceptos de naturaleza programática.

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN

Así se tiene que existen principios en materia de planeación surgidos a partir de la norma constitucional; siendo el Estado el responsable de la planeación y el sistema nacional de planeación democrática es la me-

cánica para llevar a cabo esa planeación dentro de estos principios nos encontramos: el *objeto de la planeación*, lo que se traduce en darle solidez, permanencia, dinamismo, y equidad al crecimiento de la economía a favor de la democratización política, social y cultural de la nación fomentando el crecimiento económico, el empleo y una mayor distribución justa del ingreso y la riqueza permitiendo así el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; *razón de una planeación democrática*, reunir en un plan aspiraciones y demandas de la sociedad a través de una consulta pública; *marco de la planeación*, siendo este los fines que busca el Estado y que se encuentran contenidos en la Constitución; *legalidad de la planeación*, en donde el Poder Legislativo tiene la facultad de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. Así como también existen tres vertientes de la planeación, siendo la primera una vertiente obligatoria donde las dependencias de la Administración Pública Federal realizaran los programas apegados al Plan Nacional de Desarrollo; la segunda una vertiente de coordinación en donde el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados celebrando convenios por medio de los cuales se acordaran las acciones destinadas tanto a la elaboración y ejecución nacional de desarrollo, y por último una vertiente de inducción y concertación donde el Ejecutivo Federal junto con los gobiernos de los estados gestionaran que los particulares participen tanto en la integración como en la realización del Plan Nacional de Desarrollo.

OBJETIVO INSTRUMENTAL DE LA LEY DE PLANEACIÓN

En este sentido tenemos que la Ley de Planeación establece las situaciones que permiten configurar el marco de Plan Nacional esto es la juridicidad o encuadramiento jurídico siendo importante mencionar que esta planeación nacional del desarrollo puede conceptualizarse como la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regularización y promoción económica social política y cultural tiene como propósito la transformación del país de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la Constitución

y la ley establecen por medio de esta planeación se van a fijar los objetivos estrategias metas y prioridades se van a asignar recursos responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinándose acciones y evaluándose los resultados; básicamente el objetivo de la planeación es un medio para un desempeño eficaz de responsabilidad del Estado sobre desarrollo del país debiendo tomar en consideración los fines y objetivos contenidos en la Constitución mexicana de carácter político social cultural y económico.

Por otro lado, tenemos diversos principios que sustentan la planeación siendo el primero de ellos el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacional; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano federal y representativo que nuestra Constitución establece; la igualdad de derechos, la atención de necesidad básica de la población y su mejoría; el respeto irrestricto de las garantías individuales y libertades; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; el equilibrio de factores de producción protegiendo y promoviendo el empleo en un estabilidad económica y federal.

En cuanto a los fines del Plan Nacional de Desarrollo podemos decir que es la precisión de los objetivos nacionales del desarrollo integral del país; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política y a manera global, sectorial y regional y regirá el contenido de programas generados en el sistema nacional de planeación democrática. La elaboración del plan se realizará con base en la participación social, esto es que diversos grupos sociales podrán expresar sus opiniones. La elaboración del plan nacional del desarrollo le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual debe tomar en cuenta las propuestas de las diversas dependencias de la administración pública federal así como los planteamientos que formulen diversos grupos sociales.

Por lo que hace a la publicidad del plan nacional de desarrollo, deberá elaborarse, aprobarse y ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de un plazo de seis meses los cuales se contarán a partir de que el Presidente de la República tome posición sin que vigencia exceda el periodo constitucional correspondiente debiendo además remitir al Congreso de la Unión para su examen y opinión dicho plan.

Dentro de este plan nacional podrán existir programas sectoriales los que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo; programas institucionales que serán elaborados por las Entidades Paraestatales; programas regionales teniendo por objeto el desarrollo de una región del país teniendo aplicación en más de una entidad federativa; programas especiales teniendo por objeto el desarrollo, del país conforme a las prioridades contenidas del nacional de desarrollo, así como también se considerará especial se involucra a dos o más dependencias coordinadoras de sector; y programas anuales los cuales regirán durante el año que se trate teniendo por objeto ejecutar el plan nacional de desarrollo y los diversos programas.

PROGRAMACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La programación es una actividad de la planeación y como consecuencia la norma, obligando a que se programe la deuda pública, lo que se entiende como aquella que se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes y que derivan de financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal, las diversas dependencias de gobierno, el gobierno del distrito federal y las Entidades Paraestatales.

El Ejecutivo Federal tiene su participación en la programación de la deuda pública al someter al Congreso de la Unión las iniciativas a la Ley de Ingresos, así como al Presupuesto de Ingresos de la Federación, debiendo establecer los montos del endeudamiento necesario interno y externo para financiar el presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondientes proporcionando elementos de juicio suficientes con el fin de fundamentar su propuesta.

Igual que lo hace el Ejecutivo Federal, del mismo modo el Congreso de la Unión participa y la programación de la deuda pública ya que es precisamente quien autoriza los montos del endeudamiento directo neto, tanto interno como externo, que resulte necesarios para financiar al gobierno federal y a las entidades del sector público federal.

PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público comprende las erogaciones realizadas por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública; así como por concepto de responsabilidad patrimonial a cargo de los tres poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal. Así tenemos que la programación del gasto público federal se basará en las diversas cuestiones que establezca el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda apegándose en todo momento al Plan Nacional de Desarrollo este gasto público se tendrá que basar en un presupuesto anual formulado con apoyo en diversos programas que contengan objetivos, metas y unidades que se responsabilicen a su ejecución.

Por lo anterior es necesario que cada dependencia elabore su anteproyecto de presupuesto, así como el correspondiente de las entidades sectorizadas, el cual será remitido a la Secretaría de Hacienda, y por otro lado, el Congreso de la Unión así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitirán al Presidente de la República sus anteproyectos a efecto de que se incorporen al proyecto del presupuesto de egresos de la Federación del año correspondiente.

El proyecto de presupuesto de egresos deberá contener una descripción clara de los programas básicos señalando objetivos, metas unidades responsables de ejecución, así como una evaluación por programa; también contendrán una explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales; estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone; ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal; estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal actual; la situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso así como el inmediato siguiente; la situación que presente la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal así como la estimación que se tendrá al final de los ejercicios fiscales en curso e inmediatos siguiente; los comentarios respecto a las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las

que se prevén para el futuro; y en general, toda la información considerara como útil para mostrar de manera clara y completa la proposición.

El Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos a más tardar el 30 de noviembre del año inmediato anterior al ejercicio fiscal correspondiente. En la ejecución del gasto público tanto en las dependencias como en las entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en el presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente todo esto conforme a las prioridades estipuladas en el plan nacional de desarrollo.

PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS

En lo que se refiere a la programación de los ingresos es básicamente establecer los ingresos que percibirá la Federación tanto conceptuales como cuantitativos dentro de estos ingresos que la Federación recibe se comprenden los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras, los derechos los productos, los aprovechamiento ingresos derivados de financiamientos y otros ingresos. Los ingresos que se recauden se concentrarán en la Tesorería de la Federación a excepción de los que provengan de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como las que provengan de las aportaciones y de los abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

PROGRAMACIÓN DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS Y OBRA PÚBLICA

En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos servicios y obra pública las dependencias y entidades deberán ajustarse a los objetivos

y prioridades del plan nacional de desarrollo, así como los que se encuentren en los programas sectoriales, institucionales regionales y especiales correspondientes así como las previsiones en programas anuales y los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el presupuesto de egresos a nivel federal. Es por ello que las dependencias y entidades formularan sus programas y presupuestos anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios debiendo tomar en cuenta: las acciones previas durante, posteriores a la realización de las mencionadas operaciones; calendarización física y financiera de recursos; unidades responsables de su instrumentación; programas de apoyo administrativo y de inversiones; existencia y cantidad de los bienes; planos proyectos especificaciones y programas de ejecución; requerimientos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles a su cargo.

Dentro de los programas y presupuestos de obra pública que lleguen a elaborar las dependencias y entidades se deberá tomar en cuenta: los estudios de preinversión requeridos; acciones previas durante y posteriores a su ejecución; los objetivos y metas; las características ambientales climáticas y geográficas de la región donde deberá realizarse la obra; los resultados previsibles; calendarización física financiera de los recursos necesarios; unidades responsables de ejecución; investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, la regularización y adquisición de la tenencia de la tierra; ejecución incluyendo costo estimado de la obra; trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los inmuebles; instalaciones especiales para personas discapacitadas, y en general todas las previsiones que deban tomarse de conformidad con la naturaleza y características de la obra.

Así también las dependencias y entidades están obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que se puedan llegar a causar a la ejecución de la obra pública con base en estudios de impacto ambiental establecidos en la ley, pudiendo preservar o restaurar las condiciones ambientales cuando éstas fueren deterioradas. De igual forma dicha dependencia que requieran contratar o bien realizar estudios o proyectos deberán verificar si existen en los archivos algunos proyectos similares, y por otro lado, las entidades que sean apoyadas con presupuesto

remitirán sus programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos servicios y obra pública a la dependencia coordinadora de sector en la fecha que se señale.

Al igual que en el presupuesto de egresos las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados a más tardar el 31 de marzo de cada año por escrito sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, a menos que exista alguna causa justificada para no hacerlo en ese plazo este documento que contenga los programas será únicamente informativo sin implicar compromiso alguno de contratación pudiendo ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado sin responsabilidad alguna para la dependencia; estas dependencias y entidades remitirán sus programas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial quien de manera informativa llevará a cabo la información correspondiente las dependencias deberán contar con comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios y tendrán las funciones siguientes: revisar los programas y presupuestos de la materia y formular las observaciones y recomendaciones oportunas; dictaminar respecto a la celebración de licitaciones públicas; proponer políticas internas lineamientos y bases en la materia y autorizar los presupuesto no previstos en éstos; analizar cada tres meses el informe de la conclusión y los resultados de las adquisiciones; analizar únicamente para opinión pública los dictámenes emitidos cuando se le solicite; elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité y coadyuvar al cumplimiento de la ley y disposiciones aplicables para el caso de que la Secretaría de Hacienda la autorice podrán crearse comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios y en los órganos desconcentrados.

Por otro lado y atendiendo al volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios el Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda determinará las dependencias y entidades en las que se deban instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento las cuales tendrán las facultades siguientes: fomentar y robustecer la comunicación entre las dependencias y entidades con la industria del sector que se trate; fomentar y acordar las simplificación de tramites administrativos que se realicen; divulgar y

promover los estímulos del gobierno federal y de los programas de financiamiento; formular y aprobar el manual de integración y funcionamiento de la comisión. Así también la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá determinar previa opinión de la Secretaría de Hacienda los bienes y servicios que las dependencias y entidades podrán arrendar adquirir o contratar, conjuntos separadamente.

PROGRAMACIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES

Cada dependencia de la Administración Pública Federal deberá presentar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo un programa anual calendarizado que contenga las necesidades y mobiliarios y con ello tener información que funde las políticas y decisiones de la materia. En esa materia el Sistema Nacional de Información y Mobiliario es coordinado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y su objetivo es la integración de los datos de identificación física y antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles federales que se usen administren o tengan a su cuidado las dependencias y entidades de la administración pública federal. La autorización de destino o adquisición de inmueble se hará cuando correspondan a los programas anuales aprobados, exista autorización reinversión y no se disponga de inmuebles federales adecuados y en caso de no cumplirse con estos requisitos procederá la negativa.

En el caso de que la adquisición de un inmueble se realice por vías del derecho privado, el gobierno federal convendrá con los poseedores la forma y las condiciones en los que se realizarán los contratos y el término para la desocupación y entrega del inmueble no podrá exceder de un año. Y en el caso de que la adquisición del inmueble sea por derecho público se requerirá por parte del gobierno federal la declaratoria de utilidad pública, en estos casos no será necesaria la expedición de estructura ya que bastará el correspondiente decreto que se publique en el *Diario Oficial de la Federación* para que dicho bien sea considerado parte del patrimonio nacional debiendo refrendar y mencionar decreto

por el Secretario del Despacho que haya determinado la utilidad pública, así como de la Secretaría de Hacienda y el de la Contraloría.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo autorizará previo a los estudios y proyectos la adquisición de inmuebles que se lleguen a destinar a oficinas públicas.

PROGRAMACIÓN EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

Cada dependencia y entidad de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán las actividades de manera programada con base en políticas que establezca el Ejecutivo Federal con el fin de lograr los objetivos y prioridades de la planeación federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las facultades siguientes en materia de planeación-programación y que son: proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo elaborando dicho plan tomando en cuenta a los grupos sociales interesados; planear el sistema bancario del país; formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación presentándolo a la consideración del Presidente de la República; evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas en materia de planeación de las obligaciones en materia de planeación nacional, de programación, presupuestación contabilidad y evaluación. Existen diversas relaciones que se dan entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, con el fin de una congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación de acuerdo a lo que las leyes dispongan por conducto de la Secretaría de Hacienda.

PROGRAMACIÓN EN LAS ENTIDADES

Los objetivos de las entidades se tendrán que ajustar a los programas sectoriales que formule la Coordinación de Sector, siendo ésta la en-

cargada de coordinar la programación así como la presupuestación de las entidades conforme a las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento establecidos y autorizados previamente; en estos objetivos se establecerán: la referencia a su objetivo fundamental y a las actividades para poder lograrlo; los productos que elabore, así como los servicios que preste y las principales características; los efectos producidos por sus actividades en el sector correspondiente y los que se originen en la región; los aspectos de su organización de gran importancia para alcanzar su objetivo.

Cabe destacar que cada una de las entidades tanto en su desarrollo como en su operación se tendrán que sujetar a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a programas sectoriales e institucionales así como a asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

Por otro lado, debemos mencionar que un programa institucional deberá observar y mantener congruencia con lo que se contenga en el Plan Nacional de Desarrollo, constituyendo las responsabilidades, indicando metas y resultados que se deberá alcanzar por la entidad, por lo tanto se van a establecer objetivos, metas, resultados económicos y financieros; definiendo estrategias y prioridades; previsión y organización de los recursos y previniendo una posible modificación de las estructuras.

En lo que se refiere a los presupuestos de la entidad, éstos se tendrán que elaborar atendiendo a los programas anuales, debiendo describir detalladamente los objetivos, metas y unidades responsables de ejecución así como los elementos de evaluación. La entidad deberá seguir los lineamientos para la elaboración de los presupuestos, mismos que emite la Secretaría de Hacienda en materia de gasto, así como también aquellos que se establezcan por parte de la Coordinadora de Sector. A través de los órganos de gobierno respectivos, la entidad maneje sus recursos propios y para el caso de los subsidios y transferencias de recursos, serán ministrados por medio de la Tesorería de la Federación, conforme a lo establecido en el presupuesto de egresos.

Ahora, la entidad paraestatal, formularan sus programas financieros conforme a lo establecido por la Secretaría de Hacienda; en tales programas se presentaran los propios fondos, aportaciones de capital, con-

tratación de créditos con bancos ya sea nacionales o bien extranjeros o con cualquier intermediario financiero, así como el apoyo de financiamiento que los proveedores proporcionen, este programa comprenderá criterios relativos a montos, costos, plazos, garantías y avales. Al director de la entidad, tendrá que someter el programa financiero al órgano de gobierno para su autorización excepto aquellos que estén incluidos en el presupuesto de egresos anual; una vez que se apruebe el programa financiero será remitido a la Secretaría de Hacienda la parte que corresponda a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro de acuerdo a la Ley de Deuda Pública.

Por lo que hace al órgano de gobierno, hay que mencionar que a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrán constituir comités o subcomités técnicos especializados con el fin de apoyar la programación estratégica de cada entidad. Dentro de las facultades de los órganos de gobierno en materia de programación y presupuestación están: establecer de conformidad con los programas sectoriales las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad, relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general, así como la aprobación de los programas y presupuestos de la entidad, sus modificaciones, conforme a la ley a excepción de los que se encuentren incluidos en el presupuesto anual de egresos. Dentro de las facultades de los directores generales de las entidades en materia de programación, está la de formular los programas institucionales, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno; para el caso de que el director general no diera cumplimiento a esta obligación dentro de los plazos respectivos, el órgano de gobierno procederá a desarrollar e integrar dichos requisitos, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra por tal omisión.

FUNDAMENTO LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su capítulo II, denominado “Del despacho del Ejecutivo”, en su artículo 81 señala que la Administración Pública debe ser eficaz, eficiente, congruente y planeará el desarrollo económico y social del estado, para que sea integral, equilibrado y conforme a los principios del federalismo y de la justicia social.

Formas de la Administración Pública del Estado

Así mismo el artículo 82 del mismo ordenamiento refiere que la Administración Pública del Estado deberá ser como en el se expresa en el siguiente grafico:



Es destacable señalar que la Constitución Política del Estado, refiere que la Ley Orgánica correspondiente, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado es el ordenamiento jurídico que establecerá las Secretarías y dependencias de la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia. Siendo que este ordenamiento establecerá de igual forma:

- Bases generales para la creación de entidades de la Administración Pública Paraestatal que, entre otras, pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones; y
- La intervención del Ejecutivo en la operación de esas entidades.

Requisitos para ser Secretario de Despacho

Tal y como señalamos con antelación, de la Ley Orgánica Municipal se desprenden las Secretarías que forman parte de la Administración Pública Centralizada, por ello el artículo 84 de la Constitución Política del Estado señala como requisitos para ser Secretario de Despacho, siendo estos los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano,
- Estar en ejercicio de sus derechos y
- Tener 30 años cumplidos;

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

¿Qué es la Ley Orgánica de la Administración Pública?

Tal y como señala la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado es el ordenamiento jurídico que establece las Secretarías y dependencias de la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del Estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia.

Esta ley representa el ordenamiento que establece las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública Estatal.

*Estructura de la Ley Orgánica
de la Administración Pública del Estado*

Contiene 81 artículos, distribuidos en cinco títulos y 25 capítulos:

<i>Título I</i> Disposiciones Generales	{ – La división de la Administración Pública Estatal en Centralizada y Paraestatal;
<i>Título II</i> De la Administración Pública Centralizada	{ – De las dependencias de la Administración Pública; – De la Secretaría General de Gobierno; – De la Secretaría de Finanzas y Administración; – De la Secretaría de la Contraloría; – De la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico; – De la Secretaría de Turismo; – De la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial; – De la Secretaría de Infraestructura – De la Secretaría de Transportes; – De la Secretaría de Salud; – De la Secretaría de Educación Pública; – De la Procuraduría General de Justicia; – De la Secretaría de Desarrollo Social; – De la Secretaría de Seguridad Pública.
<i>Título III</i> De la Administración Pública Paraestatal	{ – Entidades de la Administración Pública Paraestatal; – Organismos descentralizados; – Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; – De los Fideicomisos Públicos; – Comisiones y demás órganos de carácter público; – Desarrollo Control y Evaluación
<i>Título IV</i> De la Participación Ciudadana	{ – De la Participación Ciudadana
<i>Título V</i> De los Tribunales Administrativos	{ – Tribunales Administrativos

CONTENIDO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Tal y como se ha expresado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado está compuesta por 82 artículos, distribuidos en cinco títulos y 25 capítulos:

En el Título I se establecen las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal.

Se señala que el Titular del Poder Ejecutivo, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, así como las unidades administrativas que dependan directamente del Gobernador del Estado, integrarán la Administración Pública Centralizada. A estas unidades administrativas se les denomina genéricamente como Dependencias.

Y como Entidades se les reconoce a las que conforman la Administración Pública Paraestatal y son los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos.

El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y las leyes vigentes en el Estado. Para el despacho de los asuntos que le competen, el Gobernador se auxiliará de las Dependencias y Entidades, de acuerdo con la presente Ley, la Constitución Política del Estado, la Ley de Egresos y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo a la oficina del Gobernador se adscribe directamente la Consejería Jurídica, a cargo de un Titular, quien representa legalmente al Ejecutivo del Estado en todo tipo de juicios, procedimientos, recursos, acciones y controversias; así como promueve medios preparatorios de juicio, medidas precautorias, demandas, contestaciones y reconvencciones, incidentes, recursos, y ofrece pruebas, presenta

alegatos, e interviene en todos los demás actos procesales, en los asuntos que el Gobernador del Estado sea parte o tenga interés. Lo anterior, además de dar apoyo técnico jurídico al Titular del Poder Ejecutivo; asesoría jurídica a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal; y realizar otras tareas que se definen en el artículo 4 Bis, Primer Título de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

Cabe indicar que antes, en el artículo 4 de la Ley, se establece que pueden estar sectorizados directamente al Gobernador del Estado, organismos públicos descentralizados, así como unidades administrativas, cuando así lo determine el propio Ejecutivo.

El Título II, denominado De la Administración Pública Centralizada, propone que el Titular del Ejecutivo, para la atención de los diversos se auxilie de la Secretaría General de Gobierno; la Secretaría de Finanzas y Administración; de la Secretaría de la Contraloría; la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico; la Secretaría de Turismo; la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial; la Secretaría de Infraestructura; la Secretaría de Transportes; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Educación Pública; de la Procuraduría General de Justicia; la Secretaría de Desarrollo Social; y la Secretaría de Seguridad Pública.

En el Título III, De la Administración Pública Paraestatal, se determinan las Entidades que la conforman y la atribución del Gobernador del Estado para crearlas, fusionarlas, suprimirlas o liquidarlas, según sea el caso. Define a las Entidades en general como órganos auxiliares de la Administración Pública Estatal. Pueden ser agrupadas en sectores por el Gobernador del Estado, con el objeto de que las relaciones con el propio Ejecutivo se realicen a través de la dependencia que en cada caso se designe como Coordinadora de sector.

Se indica, sin embargo, que para fines de congruencia de la Administración Pública Estatal con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, desarrollo administrativo, evaluación y control, las relaciones entre las dependencias del Ejecutivo Estatal y las Entidades Paraestatales, se llevarán a cabo —en la forma y términos que

dispongan las leyes— por conducto de las Secretarías General de Gobierno, de Finanzas y Administración y de la Contraloría, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Coordinadoras de Sector.

Asimismo se señala que cuando los nombramientos de presidente o miembro de los órganos de gobierno o administración de estas entidades de la Administración Pública Paraestatal correspondan al Gobierno del Estado o a sus Dependencias, el Titular del Poder Ejecutivo designará a los funcionarios que proceda, a través de la Secretaría General de Gobierno.

En el Título IV, denominado De la Participación Ciudadana, se regula la forma en que una instancia auxiliar de análisis y opinión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia participativa, vincular a gobierno y ciudadanía y propiciar la coordinación directa y efectiva de los diferentes sectores de la sociedad poblana en los programas sustantivos de gobierno. Precisa que la participación ciudadana deberá darse en forma organizada, integrándose con representantes de los sectores público, privado y social, quienes actuarán en forma colegiada. Establece que los órganos de participación ciudadana debe crearse previo acuerdo o Decreto del Gobernador del Estado y determinar con precisión su objetivo, duración, lineamientos, organización interna y forma de sesionar, entre otros elementos.

Es el Título V, denominado De los Tribunales Administrativos, el que define su relación exclusivamente administrativa con el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, preservando su autonomía jurisdiccional, con el propósito de establecer precisiones desde el punto de vista orgánico. En este Título se precisan las atribuciones del Gobernador del Estado para nombrar o remover al presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, a los presidentes de las Juntas Especiales y al presidente del Tribunal de Arbitraje y de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado.

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Con base en que la administración pública debe ser eficaz, eficiente y congruente, planeará el desarrollo económico y social del Estado, para que sea integral, equilibrado y conforme a los principios del federalismo y de la justicia social. La Administración Pública del Estado es Centralizada y Paraestatal, siendo el objeto de esta apartado la primera de las nombradas, por lo que me permito señalar lo siguiente:

El Título II, denominado De la Administración Pública Centralizada, capítulo I, De las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, señala en su artículo 17⁵⁰ que para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada del Estado, el titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias:

- De la Secretaría General de Gobernación;
- De la Secretaría de Finanzas y Administración;
- De la Secretaría de la Contraloría;
- De la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico;
- De la Secretaría de Turismo;
- De la Secretaría de Desarrollo Rural; Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial;
- De la Secretaría de Infraestructura;
- De la Secretaría de Transportes;
- De la Secretaría de Salud;
- De la Secretaría de Educación Pública;
- De la Procuraduría General de Justicia;
- De la Secretaría de Desarrollo Social;
- De la Secretaría de Seguridad Pública.

Cabe precisar que la Ley que se comenta es la promulgada el 11 de febrero de 2011 con las actualizaciones realizadas hasta el día 23 de agosto de 2013. Esta nueva Ley se debe a la reorganización del aparato administrativo estatal, redefiniendo las competencias entre el total

⁵⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el día 11 de febrero de 2011.

de sus Dependencias, lo que significó modificaciones en la mayor parte de los Títulos I y II, que representan a más de la mitad de sus artículos.⁵¹

Características generales de las Secretarías y de la Procuraduría, sus titulares

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado⁵² determina como algunas de las características generales tanto de las Secretarías, de la Procuraduría y de sus titulares las siguientes:

- Tienen igual rango entre ellas, no habiendo por tanto, preeminencia alguna.
- En caso de duda respecto de su competencia el Gobernador del Estado decidirá a cuál de ellas le corresponde atenderlo.
- Los titulares de las Secretarías y Procuraduría ejercerán las funciones de su competencia de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Los titulares de las Dependencias formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás disposiciones y ordenamientos legales, los que se remitirán al Gobernador del Estado por conducto de la Secretaría General de Gobierno, para su análisis y trámite correspondiente.
- Los Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el Gobernador, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Ramo a que el asunto corresponda (cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por los titulares de las mismas).
- Las dependencias del Ejecutivo, en el ámbito de su competencia, deberán vigilar el cumplimiento de los Acuerdos, Decretos y demás disposiciones de orden general que expida el Gobernador del Estado.
- Los titulares ejercerán sus funciones y dictarán las resoluciones que les competen, pudiendo delegar a sus subalternos cualesquiera de sus facultades para resolver asuntos, salvo aquellas que la Constitución Política del

⁵¹Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, *op. cit.*

⁵²Artículos 18, 19, 20, 22, 23, 27, 31, 32, 33, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, publicada el 23 de agosto de 2013.

Estado, las leyes, reglamentos y decretos dispongan que deban ser ejercidas por ellos mismos.

– Para la eficiente atención y despacho de los asuntos competencia de las dependencias de la Administración Pública Centralizada el Gobernador del Estado podrá crear mediante acuerdo, órganos o unidades desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados a aquéllas y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

– Los titulares al tomar posesión de su cargo levantarán un inventario de los bienes que se encuentren en poder de las mismas, con la intervención de la Secretaría de la Contraloría.

– Los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado deberán llevar a cabo los actos necesarios para la correcta administración, conservación y óptimo aprovechamiento de los bienes que se encuentren bajo su cuidado.

Competencia de las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada

La competencia de las dependencias que conforman la Administración Pública del Estado se encuentran contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, de entre las cuales podemos señalar las siguientes:

De la Secretaría General de Gobierno

La Secretaría General de Gobierno tiene a su cargo el despacho de lo siguiente:

– Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes del Estado, con los Poderes de la Unión, con los Órganos Constitucionalmente Autónomos, y con otros Estados con los ayuntamientos de los municipios de la Entidad; así como atender los asuntos relativos a la política interna, la gobernabilidad y los partidos políticos.

– Fungir como Coordinador del Gabinete integrado por los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;

- Someter a consideración y en su caso, firma del Gobernador del Estado, las Iniciativas de leyes y decretos, así como los reglamentos, acuerdos, convenios y demás instrumentos u ordenamientos legales.
- Administrar el Periódico Oficial del Estado y ordenar la publicación de las Leyes y Decretos que expida el Congreso del Estado, los Reglamentos, Acuerdos y demás ordenamientos de carácter general; así como mantener actualizado un portal electrónico de consulta del orden jurídico del Estado;
- Llevar el control y archivo de los convenios que celebre el Gobernador del Estado con los Poderes de la Unión, los Estados, los Ayuntamientos, Órganos Constitucionalmente Autónomos, asociaciones y sociedades;
- Auxiliar al Poder Judicial del estado para el debido ejercicio de sus funciones; tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios, Procurador, Asimismo tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que al Titular del Poder Ejecutivo otorgan los artículos 87 y 88 de la Constitución Política del Estado sobre el nombramiento y destitución de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- Llevar el registro de autógrafos y legalizar las firmas de los funcionarios estatales, de los Presidentes Municipales, Secretarios y Síndicos de los Ayuntamientos, (y demás funcionarios a quienes esté encomendada la fe pública;
- Integrar la Agenda Legislativa del Gobernador del Estado, así como presentar ante el Congreso del Estado las Iniciativas de Leyes, Decretos y Acuerdos en que interviene el Titular del Poder Ejecutivo;
- Asumir el despacho de los asuntos que al Gobernador del Estado correspondan, en sus ausencias temporales de acuerdo a la Constitución Política del Estado,
- Coordinar las labores de las Dependencias de la Administración Pública Estatal, así como el diseño e instrumentación de un sistema de seguimiento y evaluación de los programas a cargo de éstas;
- Llevar a cabo la coordinación de los trabajos que desarrolle el Gabinete, que se consideren necesarios para apoyo de las funciones de gobierno;
- Presidir el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Instrumentar, por acuerdo del Gobernador del Estado, la facultad de expropiación, por causa de utilidad pública, de conformidad con la Legislación relativa vigente;
- Tramitar los recursos administrativos que compete resolver a la Secretaría;

- Organizar, consolidar y ejecutar el sistema estatal de protección civil, a fin de proporcionar orientación, apoyo y seguridad a la población, así como coordinarse con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y con los Gobiernos Municipales para la prevención, auxilio, restauración y apoyo a la población en situaciones de desastre, concertando con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;
- Coordinar y vigilar el debido funcionamiento de los Consejos y demás órganos adscritos a esta Secretaría;
- Coordinar, en el ámbito de su competencia, la política de población en la Entidad;
- Orientar y coadyuvar con los Ayuntamientos de la Entidad en la creación y funcionamiento de Organismos Municipales; así como convenir e instrumentar con los Municipios de la Entidad, un programa que promueva el desarrollo institucional municipal;
- Coordinar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Público de la Propiedad y del Catastro en la Entidad;
- Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro del Estado Civil de las Personas en la Entidad;
- Intervenir en auxilio o coordinación con las autoridades federales, en los términos de las leyes relativas en materia de cultos religiosos; armas de fuego, detonantes y pirotecnia; loterías, rifas y juegos prohibidos; migración, repatriación y vigilancia de extranjeros; reuniones públicas, mítines y manifestaciones políticas; prevención, combate y extinción de catástrofes o calamidades públicas;
- Intervenir en la regulación de los límites del Estado, de los municipios y pueblos; erección, agregación y segregación de los pueblos; y cambio de categoría política o de nombre de los poblados, de acuerdo con la Constitución Política del Estado;
- Proveer lo conducente para la ejecución de las penas, sanciones y medidas judiciales, y dar el trámite correspondiente a los exhortos judiciales;
- Intervenir en lo relacionado con el establecimiento y vigilancia de Notarías Públicas, y conocer, tramitar y resolver sobre el procedimiento relativo a la actuación de los Notarios, cuando éste sea contrario a la Ley de la materia;
- Organizar y controlar el Archivo General del Estado y del de Notarías del Estado;

- Intervenir en los asuntos y programas de regulación de la tenencia de la tierra, de asentamientos humanos irregulares y de liberación de derechos de vía que le encomiende el Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- Prestar los servicios que le correspondan en materia de expedición de pasaportes y cualesquiera otros que se acuerden, conforme a los Convenios celebrados con la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal;
- Expedir y en su caso, tramitar el otorgamiento, revocación, cancelación y modificación de licencias, autorizaciones, permisos y demás concesiones reservadas a esta Secretaría y las que de acuerdo con la Ley le competen al Ejecutivo;
- Fomentar el desarrollo político e intervenir y ejercer las funciones que en materia electoral señalen las Leyes o los Convenios que para ese efecto celebren, promoviendo la ciudadanía de los Organismos Electorales;
- Coordinar con las autoridades de los Gobiernos Federal y Municipales, las políticas y programas en materia de participación ciudadana;
- Formular, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos de desarrollo;
- Coordinar el desarrollo e impulso de la cultura de la legalidad, así como la promoción de la ética en el servicio público;
- Proveer lo conducente para la valoración de las conductas tipificadas como delitos por la legislación del Estado, en que incurran las personas menores de doce años de edad, a través de los órganos técnicos respectivos, cuyas conclusiones servirán de base para que las instancias encargadas de atenderlas, determinen las medidas de rehabilitación, asistencia social y protección especial que procedan;
- Tramitar (por acuerdo del Gobernador), las solicitudes de amnistía, indulto, remisión parcial, conmutación, modificación de sanciones y medidas, traslado de reos y beneficios de libertad anticipada que conforme a la Ley sean tendientes a lograr la rehabilitación y reinserción social de los internos, incluyendo a los adolescentes que hayan cometido conductas tipificadas como delitos por la legislación del Estado;
- Coadyuvar con las instancias competentes en el control de la radio-comunicación interna de los órganos de Gobierno;
- Cumplir y controlar las actividades del Calendario Oficial de Ceremonias Cívicas;
- Administrar el Archivo General del Estado; normar y asesorar a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en la organización,

control, registro y salvaguarda de sus archivos en activo y los que deban enviar al Archivo General del Estado; así como coordinar con las Secretarías de Finanzas y Administración y de la Contraloría, la emisión de las normas y lineamientos que deban observar las Dependencias y Entidades para la guarda, custodia, conservación, y en su caso, baja de documentos oficiales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

– Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;

– Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso imponer y aplicar sanciones en los términos de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia;

– Prestar, a través de la unidad administrativa o instancia correspondiente, la asistencia jurídica gratuita en el fuero común, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de otorgar la misma a las personas que carezcan de recursos económicos, que tengan notorio atraso intelectual y aquellas que por su condición o por disposición de la ley, merezcan especial protección, frente a las que se encuentren en la situación contraria;

– Recibir de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, la información respectiva en materia de derechos humanos, cuando así corresponda en el ámbito de su competencia; y

– Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Finanzas y Administración

– Elaborar y proponer al Gobernador del Estado, el Plan Estatal de Desarrollo por el periodo constitucional de la Administración, incluyendo consideraciones y proyecciones de largo alcance, así como los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales, Especiales y Anuales que requiera la Entidad, con apego a las disposiciones legales aplicables;

– Llevar a cabo la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales, Especiales y Anuales, así como de las políticas públicas, conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría;

- Elaborar y proponer al Gobernador del Estado, los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones en las materias de su competencia;
- Establecer políticas en materia hacendaria; así como recaudar y administrar los ingresos del Estado, de conformidad con los ordenamientos legales vigentes, y los convenios y sus anexos celebrados, entre la Administración Pública Estatal con la Federal o Municipal;
- Recibir, concentrar y administrar los ingresos y recursos financieros transferidos por la Federación al Estado, así como aquellos que se reciban mediante convenios celebrados con la Federación, otras Entidades Federativas, los Municipios y otras instancias;
- Diseñar y proponer el establecimiento y operación del sistema presupuestal y de control del gasto público, integrando en éste los objetivos, metas, indicadores y actividades con los recursos presupuestales que requieran las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, convenios y sus anexos y demás disposiciones de su competencia, que sean aplicables en el Estado;
- Practicar actos de fiscalización y verificación, determinando en su caso, créditos fiscales y responsabilidad solidaria, de conformidad con las facultades que le confieren los ordenamientos Fiscales Federales, Estatales y Municipales, así como los convenios y sus anexos celebrados entre el Estado con la Federación o los Municipios;
- Imponer las sanciones por infracciones a los ordenamientos jurídicos en materia fiscal estatal y federal o municipal coordinadas, y a los convenios y sus anexos aplicables; así como ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes vigentes;
- Conocer y resolver en el ámbito de su competencia, los recursos o medios de defensa administrativos que se interpongan en contra de los actos emanados de la Secretaría;
- Conocer y resolver en el ámbito de su competencia, a través de la Procuraduría Fiscal, los recursos o medios de defensa que en materia fiscal estatal, federal y municipal coordinadas, se interpongan en contra de los actos emanados de la Secretaría
- En términos de los acuerdos, convenios y decretos correspondientes, recaudar el importe de las sanciones por infracciones impuestas por las autoridades competentes en la inobservancia de las diversas disposiciones y ordenamientos jurídicos, constituyendo los créditos fiscales correspondientes;

- Dirigir, normar y supervisar las actividades de las oficinas recaudadoras, y de orientación y asistencia al contribuyente en el Estado;
- Establecer, integrar, controlar, verificar y mantener actualizados, los registros y padrones que conforme a las disposiciones legales, convenios y sus anexos le correspondan;
- Efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados, con cargo a las partidas correspondientes y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros del Estado;
- Distribuir y entregar a los Municipios de la Entidad, las participaciones que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables;
- Custodiar los documentos que constituyan valores del Estado y los de particulares que sean reintegrables;
- Cancelar, previa opinión de la Secretaría de la Contraloría, cuentas incobrables y pasivos registrados en la Dependencia;
- Proporcionar asesoría en materia de interpretación y aplicación de las Leyes Tributarias, presupuestales y administrativas de su competencia que le sea solicitada por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, por los Ayuntamientos y por los particulares, así como realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal;
- Ejercer, a través de la Procuraduría Fiscal o de la Unidad Administrativa competente, las atribuciones y funciones que en materia fiscal y administrativa contengan los ordenamientos legales, los convenios y sus anexos firmados entre la Administración Pública Estatal con la Federal o Municipal;
- Participar en la elaboración y establecimiento de los estímulos fiscales, con las Dependencias a las que corresponda el fomento de las actividades productivas;
- Proponer al Titular del Ejecutivo, las asignaciones presupuestales en materia de deuda pública, llevar el control de ésta, informando al Ejecutivo periódicamente sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses, así como ejercer las facultades en materia de programación y negociación de deuda pública del Estado y de la Administración Pública Paraestatal;
- Rendir cuentas del movimiento de fondos y solventar las observaciones de glosa, que formule la Legislatura Local, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Establecer los lineamientos de la política económica aprobada por el Titular del Poder Ejecutivo, para la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo que realicen las Dependencias y Entidades del Estado;

- Coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de inversión y de desarrollo del Estado y de los que estén convenidos con la Federación, otras Entidades Federativas y los Municipios de la Entidad, respetando irrestrictamente la autonomía del Municipio;
- Dar seguimiento del avance financiero de las obras que se realicen dentro de los programas de inversión estatal y federal concertado;
- Formular y proponer al Ejecutivo con la participación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, el Programa General del Gasto Público y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;
- Intervenir en los actos o contratos que resulten de los programas de inversión del Gobierno del Estado;
- Convenir con los Ayuntamientos el apoyo para la programación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las obras de cofinanciamiento y programas financiados con recursos provenientes de las aportaciones de la Federación que compete administrar a la Secretaría;
- Proporcionar asesoría y apoyo técnico a los Ayuntamientos de la Entidad y comités de obra para la elaboración de sus expedientes técnicos, proyectos de inversión y relación de obras en materia de desarrollo social;
- En materia de Fideicomisos, intervenir con el carácter de Fideicomitente del Gobierno del Estado;
- Elaborar la contabilidad que derive de la ejecución de las Leyes de Ingresos y de Egresos del Estado; así como integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Estatal;
- Llevar a cabo la contabilidad patrimonial del Estado, respecto de los bienes muebles e inmuebles propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado;
- Emitir el clasificador por objeto de gasto presupuestal, para la aplicación y control del gasto público en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública;
- Proporcionar información a los Ayuntamientos de la Entidad que requieran, para el establecimiento de los sistemas fiscales, presupuestales, contables y administrativos de carácter hacendario; así como prestar apoyo técnico para la elaboración de programas, proyectos de inversión y de desarrollo, cuando así lo soliciten;
- En el ámbito de sus atribuciones, apoyar y asesorar a las autoridades municipales en la elaboración de sus propuestas de obras y servicios;
- Instrumentar el otorgamiento de los subsidios, aportaciones, ayudas, transferencias y financiamiento temporal a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, Municipios, instituciones o particu-

lares, de conformidad con la legislación aplicable, con la normatividad que para estos efectos se emita, o bien con aquéllas que dicte el Ejecutivo del Estado, teniendo la facultad de verificar en su caso, que la inversión se efectúe en los términos establecidos;

- Elaborar las estadísticas básicas de la actividad socio-económica del Estado y ser la fuente de información oficial;

- Recabar la información para la formulación del informe que debe rendir anualmente el Gobernador del Estado, ante el Congreso del Estado;

- Administrar y controlar el Almacén General del Gobierno del Estado y los demás que conforme a las disposiciones legales le corresponda;

- Previo acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, contratar créditos a cargo del Gobierno del Estado, en términos de la legislación aplicable en la materia;

- Suscribir las garantías que deba otorgar el Gobierno del Estado, cuando se cubran los requisitos legales correspondientes;

- Establecer normas y lineamientos y en su caso, los instrumentos de apoyo para la elaboración de estudios y proyectos de inversión a largo plazo;

- Recibir, conservar y en su caso hacer efectivas, dentro de la circunscripción territorial del Estado, y en términos de los ordenamientos legales aplicables, las garantías que las personas físicas o morales otorguen bajo cualquier título a favor del Gobierno del Estado;

- Establecer las normas y criterios a que se sujetarán los pagos autorizados con cargo al Presupuesto de Egresos del Estado y los demás que conforme a las leyes y otras disposiciones deban efectuarse por el Gobierno Estatal, ordenando la ejecución e incremento de las reservas necesarias que basten para cubrir las obligaciones presupuestarias; asimismo, formular programas de financiamiento para las obras del Gobierno de la Entidad;

- Proponer al Gobernador del Estado, conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría, la disolución, venta, transferencia, liquidación, fusión o extinción de las entidades paraestatales, en los términos de la normatividad legal vigente;

- Establecer normas y lineamientos para la elaboración de proyectos para prestación de servicios a largo plazo, así como llevar a cabo las acciones que resulten necesarias para su instrumentación;

- Representar legalmente al Gobierno del Estado, en el cumplimiento de las obligaciones fiscales federales, estatales y municipales que tenga a su cargo, así como en lo relativo a recursos humanos y materiales, bienes muebles e inmuebles, servicios generales y adjudicaciones;

- Representar legalmente al Gobierno del Estado, a través de la Procuraduría Fiscal, en la interposición de recursos administrativos y medios de defensa ante las Autoridades Fiscales o Administrativas correspondientes y en la promoción de juicios ante los Tribunales Jurisdiccionales, en las materias de su competencia;
- Intervenir en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;
- Intervenir a través de la Procuraduría Fiscal, en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico y se controvierta el interés fiscal, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios;
- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Analizar y en su caso, autorizar las propuestas de modificación de las estructuras orgánicas, con el fin de verificar que el número de personal solicitado esté dentro del presupuesto de plazas autorizado;
- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la flota aérea del Gobierno del Estado y los servicios aeroportuarios relacionados con ésta;
- Suscribir mancomunadamente con la Secretaría de Transportes, tarjetas de circulación de transporte público, mercantil y particular;
- Establecer, administrar y mantener de manera coordinada con la Secretaría de Transportes, el registro y control de las concesiones, permisos y autorizaciones que de conformidad con la legislación aplicable le corresponda otorgar a esta última;
- Asignar placas de circulación a los vehículos inscritos en el Registro Estatal Vehicular; así como emitir y entregar tarjetas de circulación, engomadas, alfanuméricas y fiscales y demás documentos relativos a vehículos del servicio particular;
- Adquirir, suministrar, controlar y destruir las formas oficiales valoradas y las formas oficiales de reproducción restringida que se utilicen en la prestación de los servicios a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado;
- Coordinar y orientar la gestión de recursos para la prevención y atención de los efectos provocados por fenómenos naturales perturbadores, así

como dar seguimiento junto con las instancias federales, estatales y municipales a las acciones derivadas de los convenios y sus anexos y demás instrumentos y/o programas en materia de prevención y atención de desastres naturales;

- Dirigir y vigilar en el ámbito administrativo, con base en las disposiciones legales y demás lineamientos en la materia, los asuntos del personal al servicio del Estado, así como normar y administrar el Servicio Civil de Carrera;

- Emitir las normas, políticas y lineamientos en materia de administración, remuneración, desarrollo de recursos humanos, que deban observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;

- Elaborar y actualizar el escalafón de los trabajadores del Poder Ejecutivo y en general de los servidores públicos del Estado, así como mantener actualizado el expediente personal de cada uno de ellos;

- Organizar, coordinar y promover el desarrollo administrativo integral en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, con criterios de eficiencia, austeridad y racionalidad;

- Verificar los sistemas y estructuras que tengan en operación las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado, para asegurar su correcto funcionamiento y proponer adecuaciones o dar nuevos métodos, sistemas, estructuras, procedimientos y controles que aseguren una mayor eficiencia en el desarrollo de los programas de gobierno y la modernización constante del mismo;

- Diseñar, instrumentar y coordinar la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal y fungir como instancia técnica de evaluación de los programas presupuestarios;

- Generar, requerir, analizar y consolidar con fines de inteligencia, información patrimonial, económica, financiera, fiscal, civil y cualquier otra que pudieran proporcionar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y presentarla a las autoridades competentes, a fin de prevenir y detectar los delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, dentro del territorio del Estado; y

- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

- Organizar, coordinar y promover el desarrollo administrativo integral en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, con criterios de eficiencia, austeridad y racionalidad;

- Verificar los sistemas y estructuras que tengan en operación las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado, para asegurar su correcto funcionamiento y proponer adecuaciones o dar nuevos métodos, sistemas, estructuras, procedimientos y controles que aseguren una mayor eficiencia en el desarrollo de los programas de gobierno y la modernización constante del mismo;
- Diseñar, instrumentar y coordinar la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal y fungir como instancia técnica de evaluación de los programas presupuestarios;
- Generar, requerir, analizar y consolidar con fines de inteligencia, información patrimonial, económica, financiera, fiscal, civil y cualquier otra que pudieran proporcionar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y presentarla a las autoridades competentes, a fin de prevenir y detectar los delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, dentro del territorio del Estado; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de la Contraloría

- Planear, organizar y coordinar el Sistema de Evaluación y Control de la Administración Pública Estatal;
- Llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales, Especiales y Anuales, las políticas públicas estatales y coordinadas y vigilar que los mismos sean actualizados;
- Proponer y dar seguimiento a los acuerdos, convenios y programas que suscriba el Gobernador del Estado con otros Poderes, niveles de gobierno y Organismos Constitucionalmente Autónomos, en materia de auditoría, evaluación, inspección, revisión, supervisión y de contraloría social;
- Proporcionar a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, información sobre el destino y uso de recursos federales transferidos al Estado y a sus Municipios;
- Auditar, a petición de la Secretaría de la Función Pública, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Federal ubicadas en la Entidad por el uso de recursos federales;
- Coordinarse con los órganos de control administrativo, o sus correlativos de los Poderes Legislativos, Judicial del Estado, de los Poderes de la

Federación, así como de los Municipios del Estado, para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones suscribiendo los convenios correspondientes en términos de la legislación aplicable;

- Establecer colaboración con las autoridades investigadoras en los términos de la legislación aplicable;

- Expedir las normas, políticas y procedimientos generales que en materia de auditoría, evaluación, inspección, revisión, supervisión y en su caso, de contraloría social, deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en el desempeño de sus atribuciones;

- Requerir a la dependencia o entidad que corresponda, la instrumentación de normas, políticas y procedimientos complementarios que aseguren el control, eficiencia, eficacia y economía de las actividades encomendadas y solicitar información y documentación necesaria, para el correcto ejercicio de sus funciones dentro del término que considere pertinente;

- Expedir los instrumentos que regulen las bases generales para la realización de las auditorías, evaluaciones, inspecciones, revisiones o supervisiones y en su caso, de contraloría social, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, llevándolas a cabo en forma directa o por terceros;

- Expedir las normas, políticas y lineamientos para que los empleados que manejen fondos del Estado, caucionen ante la Secretaría de Finanzas y Administración su debido manejo;

- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de planeación, programación y presupuestación, así como en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas y Administración;

- Establecer los lineamientos y requisitos que deberán observar los comisarios y auditores externos y llevar a cabo su remoción cuando no cumplan con lo establecido por esta Secretaría;

- Expedir normas y lineamientos respecto a los procedimientos que las dependencias y entidades deben cumplir para la solventación y seguimiento de las observaciones resultantes de auditorías, evaluaciones, inspecciones, revisiones o supervisiones, y en su caso, de contraloría social;

- Establecer las normas, lineamientos y controles para la entrega y recepción de los asuntos, bienes y valores que sean propiedad o se encuentren al cuidado del Gobierno del Estado, a cargo de servidores públicos cuando exista cambio de los mismos, hasta el nivel y puesto que determine la Secretaría, en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;

- Mantener el padrón de proveedores, el Listado de Contratistas y Laboratorios de Pruebas y Control de Calidad en el Estado, aplicando las sanciones previstas en la legislación de la materia, a los proveedores y contratistas acreedores a las mismas y llevar el registro de sancionados;
- Vigilar y controlar la administración de los recursos patrimoniales del Estado, los que la Federación le transfiera o aporte a éste y a los Municipios para su ejercicio y administración, y los que a su vez el Estado transfiera o coordine o aporte a los municipios o entidades paramunicipales, dentro del marco de los convenios aplicables y de conformidad con la normatividad legal vigente;
- Designar y evaluar el desempeño de los auditores externos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como normar y llevar el control de sus actividades;
- Auditar y/o inspeccionar el Ejercicio del Gasto Público Estatal y su congruencia con el presupuesto y la Ley de Egresos del Estado, así como con la debida adecuación del marco normativo que debe regir su ejercicio y el cumplimiento de los objetivos de la planeación; así como solicitar a la dependencia o entidad competente o a terceros, dictámenes, peritajes, avalúos y cualquier valoración técnica o económica de documentos e información relacionada con las acciones a que se refiere esta fracción;
- Por acuerdo del Gobernador del Estado, por sí o a solicitud de las dependencias o entidades, revisar, auditar o evaluar a éstas, con el objeto de promover la eficiencia de sus operaciones, comprobar la correcta obtención de ingresos y de la aplicación del gasto, subsidios, aportaciones y transferencias, verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas normales y concertados y, en general, la adecuación al marco legal que rige el ejercicio de sus atribuciones y los resultados de las mismas, tratándose de evaluaciones del desempeño se ajustará a las políticas, planes y lineamientos en la materia;
- Revisar, auditar y evaluar a las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal, por acuerdo del Gobernador del Estado, por sí o a solicitud de éstas con el objeto de revisar y evaluar periódicamente el avance físico-financiero de los programas de inversión y obra pública que se realicen con recursos estatales, federales y de participación social, así como con recursos convenidos con la Federación;
- Inspeccionar que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, control interno, contratación y pago de personal, contratación de servicios, ejecución de obra pública, adqui-

siciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;

– Inspeccionar y vigilar que se efectúe, en los términos establecidos, la aplicación de los subsidios, aportaciones o transferencias de fondos que el Estado otorgue en favor de Municipios, Entidades, Instituciones o particulares;

– Verificar y supervisar directamente o a través de terceros, que los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno del Estado, se lleven a cabo dentro de las normas legales vigentes y que su cumplimiento se realice en los términos convenidos;

– Dar seguimiento a los resultados de las revisiones, inspecciones, evaluaciones y auditorías practicadas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal en forma directa, por parte de los órganos de control o por conducto de auditores externos, comunicando sus resultados a la Secretaría de Finanzas y Administración, a fin de asegurar que se corrijan las deficiencias detectadas en ellas;

– Informar al Gobernador del Estado, el resultado obtenido de los actos de auditoría y evaluación practicados e informar en su caso, a las autoridades competentes;

– Vigilar y verificar el cumplimiento por parte de los servidores públicos, de las obligaciones, principios y deberes a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

– Llevar el registro y control de los servidores públicos que han sido inhabilitados en los Gobiernos Federal y Estatal, así como en los Municipios de la Entidad y expedir las constancias de inhabilitación o no inhabilitación a aquellas personas que pretendan ingresar al servicio público estatal;

– Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para establecer responsabilidades administrativas, imponer o aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan, y en su caso, hacer del conocimiento de la autoridad competente tales hechos, prestándole para el efecto la colaboración que le fuere requerida;

– Fincar las responsabilidades en términos de la Ley Reglamentaria del Título IX de la Constitución Política del Estado, que resulten por el uso, destino y aplicación inadecuados de fondos públicos federales, estatales y municipales convenidos. Asimismo, notificar a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, de las irregularidades que se detecten para que en el ámbito de su competencia, determine las responsabilidades que correspondan, en el caso de las Dependencias y Entidades Federales;

- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, estableciendo las responsabilidades administrativas de su personal, imponiendo y aplicándoles en su caso, las sanciones que correspondan, a través de la unidad administrativa que el Secretario designe;
- Asesorar, revisar y vigilar que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, cumplan con las Normas de Control y Fiscalización Estatales y las que se deriven de los acuerdos y convenios celebrados con la Federación;
- Proporcionar apoyo técnico y jurídico a los Ayuntamientos de la Entidad, a solicitud de éstos, para establecer unidades de control y evaluación del gasto; orientándolos sobre el manejo de recursos que les transfieran el Gobierno Federal y el Estatal;
- Recibir, analizar e informar al Gobernador del Estado, previa autorización por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración, sobre los cambios de organización y procedimientos que propongan los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, que impliquen modificaciones a su estructura básica, su Reglamento Interior, sus Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público, de acuerdo a las normas establecidas y tendientes a mejorar el desarrollo administrativo;
- Llevar el registro y publicar anualmente en el Periódico Oficial del Estado, la relación de las Entidades Paraestatales que formen parte de la Administración Pública del Estado y su sectorización;
- Proponer al Gobernador del Estado, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y Administración, la disolución, venta, transferencia, liquidación, fusión o extinción de las Entidades Paraestatales, en los términos de la Ley de la materia y vigilar que estas acciones se lleven a cabo con apego a las normas legales y administrativas aplicables;
- Establecer, para el mejor desempeño de sus atribuciones, delegaciones y/o comisarías públicas en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, con la circunscripción y sede que requieran las necesidades de control y evaluación gubernamental;
- Nombrar y designar delegados de la Secretaría en las dependencias y comisarios o sus equivalentes en entidades de la Administración Pública Estatal, en los patronatos, comités, consejos o juntas de gobierno y organismos auxiliares del Gobierno del Estado;
- Proponer al Gobernador del Estado, los visitadores especiales previstos en la fracción XIV del artículo 105 de la Constitución Política del Estado;

- Recibir, registrar y resguardar las declaraciones patrimoniales de los servidores de la Administración Pública Estatal que legalmente estén obligados a presentarlas y verificar o practicar las investigaciones que fueran pertinentes en el ámbito de su competencia;
- Establecer la política pública en materia de transparencia y emitir la normatividad que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y verificar que la información que se haga pública sea congruente y dar seguimiento a la información contenida en los portales de gobierno;
- Recibir y atender directamente, o a través de las Delegaciones de la Secretaría o de los órganos de control, las quejas o denuncias que presenten los particulares en contra de los servidores públicos por incumplimiento en sus obligaciones o con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal, de acuerdo con las normas establecidas para tal efecto;
- Conocer y resolver en el ámbito de su competencia, de los recursos de revocación y cualquier otro medio de impugnación, que legalmente se interpongan en contra de las resoluciones y actos dictados por la Secretaría;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

*De la Secretaría de Competitividad,
Trabajo y Desarrollo Económico*

Son de su competencia las siguientes:

- Ejercer las funciones que en materia de trabajo correspondan al Ejecutivo del Estado;
- Coadyuvar con las autoridades federales en la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo y poner a su disposición la información que soliciten para el cumplimiento de sus funciones;
- Integrar, coordinar y vigilar el debido funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Estado;

- Coordinar la integración y establecimiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de las Comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales y del Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, así como vigilar el funcionamiento de los mismos;
- Fomentar el incremento de la productividad en el trabajo entre los sectores de la producción; así como en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, promover el desarrollo de la capacitación y adiestramiento del trabajo;
- Instrumentar políticas de productividad y desarrollo integral del empleo;
- Facilitar el acceso de los organismos productivos del Estado a tecnologías de punta en condiciones de equidad, para elevar su productividad;
- Medir, evaluar y certificar la calidad de los lugares de trabajo;
- Promover la formación y el desarrollo integral del trabajador, como elemento esencial para dignificar y humanizar el trabajo;
- Otorgar reconocimientos al desempeño de la calidad en la gestión del capital humano;
- Intervenir, a petición de parte, en la revisión de los contratos colectivos de trabajo;
- Mediar y conciliar, a petición de parte, en los conflictos que surjan de presuntas violaciones a la ley o a los contratos colectivos de trabajo;
- Llevar a cabo los programas de educación, capacitación y vinculación para el empleo;
- Vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación, adiestramiento, seguridad e higiene de los trabajadores; y elaborar y ejecutar los programas correspondientes;
- Elaborar y desarrollar programas de trabajo y empleo, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo;
- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales que funcionen en la Entidad a través de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje o entidad correspondiente;
- Prestar asistencia jurídica gratuita a los trabajadores y a sus sindicatos cuando así lo soliciten;
- Promover la impartición de cursos de capacitación para incrementar la productividad y competitividad, por sí misma o a través de terceros;
- Difundir las modificaciones que se den en las normas laborales;
- Imponer las sanciones establecidas en el Título XVI de la Ley Federal del Trabajo, en el ámbito de su competencia;
- Establecer y dirigir el servicio estatal de empleo y vigilar su funcionamiento;
- Fomentar y apoyar la organización social para el trabajo y el autoempleo;

- Establecer programas para impulsar y apoyar el desarrollo social, cultural, recreativo y deportivo de los trabajadores y sus familias;
- Impulsar la participación ciudadana en materia laboral;
- Instrumentar acciones que mejoren las condiciones laborales de las mujeres, que incentiven la equidad de género;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que prohíban la discriminación laboral;
- Promover la integración laboral de las personas reclusas en los Centros de Reinserción Social que hayan mostrado capacitación en el trabajo;
- Promover la intervención en los sectores productivos para la inclusión laboral de las personas adultas mayores o personas con discapacidad;
- Aplicar políticas públicas para combatir la explotación del trabajo infantil;
- Organizar, dirigir, ordenar y supervisar los servicios de visitas de verificación y de inspección que le correspondan, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, en los ámbitos de su competencia;
- Imponer y aplicar medidas preventivas o de seguridad y sanciones administrativas, en los ámbitos de su competencia y con sujeción a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables, así como promover la aplicación de las que correspondan a otras autoridades con relación a los asuntos de su despacho;
- Coadyuvar con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o su equivalente del Gobierno Federal, en el cumplimiento de sus fines;
- Proponer al Gobernador del Estado, las políticas y programas relativos al fomento y modernización de las actividades industriales, mineras, artesanales y comerciales, que tiendan a impulsar el desarrollo económico de la Entidad, de manera integral, regional y sectorial;
- Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de fomento y promoción económica para el desarrollo integral, regional y sectorial de la Entidad;
- Fomentar y promover la creación de fuentes de empleo, impulsando el establecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, unidades de explotación minera, talleres artesanales y comercios, así como el desarrollo de parques o zonas industriales y centros comerciales, conforme a la regulación en materia ecológica y de desarrollo urbano vigente;
- Organizar, promover y coordinar las actividades necesarias para lograr el aprovechamiento de los recursos económicos del Estado, participando en la planeación y programación de obras e inversiones tendientes a estimular

su racional explotación, con base en criterios de productividad y competitividad;

- Proponer, fomentar y apoyar la realización de obras de infraestructura industrial, minera, artesanal, comercial y de servicios en la Entidad;
- Realizar directamente o a través de terceros los estudios de factibilidad técnica o económica de los proyectos que se requieren para promover el desarrollo económico en el Estado;
- Proponer al Gobernador del Estado, los mecanismos y estímulos necesarios para el impulso del establecimiento de industrias y comercios en el Estado y fomentar el desarrollo de los existentes;
- Coordinarse con autoridades federales, estatales y municipales para la elaboración y ejecución de programas y proyectos tendientes a la promoción del desarrollo de la industria minera y la explotación racional de los minerales;
- Servir de órgano de consulta y asesoría en materia de desarrollo económico a los organismos públicos y privados, a las Dependencias del Ejecutivo y a los Ayuntamientos de la Entidad, procurando el acercamiento con los sectores productivos para buscar la solución a los problemas coyunturales existentes;
- Asesorar técnicamente a las personas que lo soliciten, para el establecimiento de nuevas industrias, unidades mineras, talleres artesanales, comercios y empresas de servicios, informando sobre las ventajas que el Estado ofrece para la inversión nacional y extranjera, apoyándolas en sus trámites administrativos y gestiones financieras;
- Promover, apoyar o realizar estudios y proyectos económicos y financieros, sobre medidas y procedimientos para impulsar la actividad industrial, minera, artesanal y comercial en la Entidad;
- Asesorar y apoyar a las organizaciones y grupos de industriales, mineros, artesanos, comerciantes y prestadores de servicios, para facilitar su acceso a créditos, seguros, innovaciones tecnológicas, canales de comercialización adecuados y mejores sistemas de administración;
- Incentivar la disponibilidad de créditos y microcréditos;
- Promover e impulsar el desarrollo de las industrias rurales, semiurbanas, urbanas, familiares, difundiendo nuevos esquemas de producción y asociación;
- Fomentar el adiestramiento, así como el desarrollo de los programas de capacitación para el trabajo en la industria, la minería, la actividad artesanal, el comercio y los servicios;

- Coordinar la elaboración, análisis y difusión de estadísticas y demás datos relativos al desarrollo económico del Estado y las posibilidades de inversión;
- Organizar e impulsar la producción artesanal en el Estado, promover su difusión y fomentar su comercialización en los centros de consumo nacional, por sí o a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, y en el ámbito internacional de manera coordinada con la instancia competente;
- Promover y apoyar los programas de investigación y desarrollo tecnológico industrial y fomentar su divulgación y aplicación que beneficien a la productividad y a la ecología estatal;
- Promover y estructurar programas de apoyo para la integración de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, agroindustrias, industrias, talleres artesanales y grupos solidarios, mediante formas asociativas de crédito, compras, producción y comercialización, que disminuyan los niveles de intermediación y alienten su desarrollo;
- Organizar y coordinar reuniones entre productores, proveedores, mayoristas y comerciantes al menudeo para garantizar el abasto, principalmente de productos de consumo básico, en condiciones de calidad y a precios adecuados;
- Diseñar y apoyar el desarrollo de mecanismos de integración eficiente entre la industria, la minería, el agro, la actividad artesanal, el comercio y los servicios, que permitan evitar el intermediarismo y mejorar la productividad del aparato económico, fortaleciendo al mismo tiempo su participación en el mercado interior frente a los productos extranjeros;
- Investigar las causas que originan el ambulante en las diferentes localidades del Estado; así como promover y coordinar acciones con los Ayuntamientos de la Entidad para el desarrollo permanente de programas de regularización y modernización del comercio;
- Coordinar la elaboración y promoción de programas y acciones orientados a fomentar las exportaciones de productos de la Entidad;
- Promover la inversión de capitales en el desarrollo de proyectos productivos en la Entidad, mediante la realización de misiones, comisiones y reuniones de trabajo con empresarios e inversionistas en el ámbito nacional, y de manera coordinada con la instancia competente, en el ámbito internacional;
- Proponer ante la Secretaría de Economía o su equivalente en el Gobierno Federal, la inversión extranjera que pudiera concurrir en proyectos de desarrollo o en el establecimiento de servicios en el Estado;

- Analizar y difundir las repercusiones y los efectos causados en los diferentes sectores productivos del Estado, por la celebración de Tratados Comerciales entre México y otros países;
- Participar en ferias, exposiciones, congresos, misiones comerciales y cualquier otro tipo de evento a nivel nacional e internacional, que contribuyan a fomentar el desarrollo económico del Estado;
- Promover la realización de ferias, exposiciones, congresos, misiones comerciales y cualquier otro evento similar que contribuya a fomentar el desarrollo económico de la Entidad en el ámbito nacional, y de manera coordinada con la instancia competente, en el ámbito internacional;
- Participar en el desarrollo y administración de los conjuntos, zonas, parques y corredores industriales del Estado;
- Formular y promover las acciones necesarias de coordinación y concertación en materia económica, entre el Gobierno del Estado, la Federación, los Municipios y los Sectores Productivos, representados por las sociedades, asociaciones, cámaras, federaciones, consejos, sindicatos, representaciones campesinas y demás organizaciones relacionadas con la actividad económica;
- Celebrar por acuerdo del Gobernador del Estado, convenios con los Municipios, Instituciones de Educación Superior, Organismos Empresariales y Laborales, para el fomento de la industria, la minería, el abasto, el comercio, los servicios y la actividad artesanal;
- Formular y promover el establecimiento de medidas para el fomento y protección del comercio de primera mano en el Estado, que resuelvan los problemas de abasto, comercialización y distribución de productos y servicios, contribuyendo a mejorar su oferta en precio y disponibilidad para beneficio de los consumidores;
- Promover la participación de las instituciones académicas en el análisis e investigación de proyectos que contribuyan al desarrollo económico del Estado;
- Ejercer previo acuerdo del Gobernador del Estado, las atribuciones y funciones que en materia industrial, minera, artesanal y comercial contengan los convenios y acuerdos firmados entre la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;

- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Turismo

- Proponer al Gobernador del Estado las políticas y programas relativos al fomento turístico del Estado;
- Organizar, promover y coordinar las acciones necesarias para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos turísticos del Estado;
- Elaborar y desarrollar programas de turismo de la Entidad, de acuerdo con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo;
- Vigilar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de la Ley General de Turismo, las disposiciones locales de la Materia y demás ordenamientos legales aplicables;
- Fomentar el turismo en zonas arqueológicas, monumentos artísticos de interés cultural e intervenir en el ámbito de su competencia, en la administración y conservación de centros de exposiciones, convenciones, áreas recreativas y de descanso, así como de otros atractivos típicos o naturales;
- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística, con la participación de los sectores público, social y privado;
- Proponer ante la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, la inversión extranjera que pudiera concurrir en proyectos de desarrollo o en el establecimiento de servicios en el Estado, en materia turística;
- Gestionar e impulsar las acciones necesarias para la oportuna y eficaz prestación de los servicios turísticos;
- Coordinar la elaboración, análisis y difusión de estadísticas y demás datos relativos al desarrollo turístico del Estado;
- Diseñar, instrumentar y coordinar el manejo de un sistema de información de los diferentes servicios que se ofrecen, en materia turística;
- Estimular la formación de asociaciones, comités, consejos y patronatos de carácter público, privado o mixto de naturaleza turística;
- Promover la capacitación de los prestadores de servicios turísticos;
- Participar coordinadamente en los diferentes trabajos turísticos que realicen las autoridades Federales, Estatales, Municipales y los Sectores Social y Privado;
- Organizar, instrumentar y verificar el cumplimiento de acciones tendientes a la asistencia y protección del turista;

- Establecer y operar un sistema de atención de quejas del turista;
- Participar en acciones coordinadas para auxiliar a los turistas en casos de emergencia o desastre;
- Promover directamente o en coordinación con la Secretaría de Turismo Federal, el fomento turístico en el territorio de la Entidad;
- Fomentar, coordinar y, en su caso, organizar congresos, convenciones, ferias y demás eventos afines para promover las distintas actividades turísticas en la Entidad;
- Promover y estimular en coordinación con las autoridades competentes, la creación de empresas y desarrollos turísticos ejidales o comunales;
- Participar en la realización de estudios en las zonas en que se vayan a crear desarrollos turísticos;
- Establecer un registro de los prestadores del servicio turístico y extender las acreditaciones correspondientes;
- Turnar la información del Registro Estatal de Turismo, a la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal;
- Autorizar los reglamentos internos de los establecimientos turísticos de la Entidad;
- Registrar los reglamentos internos de establecimientos de hospedaje, así como las especificaciones y características de los paquetes manejados por agencias de viajes;
- Celebrar, previa autorización del Titular del Ejecutivo del Estado, convenios y acuerdos para promover el desarrollo turístico con la Federación, Estados, Municipios de la Entidad, organismos nacionales de carácter privado y, de manera coordinada con la instancia competente, con instituciones públicas y privadas de carácter internacional;
- Conocer y resolver en el ámbito de su competencia, de los recursos administrativos que interpongan en contra de los actos emanados de la Secretaría;
- Imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en la materia, a los prestadores de servicios turísticos que no observen dichos ordenamientos;
- Desempeñar y ejecutar las comisiones y encargos que sean conferidos por el Gobernador del Estado;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;

- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

*De la Secretaría de Desarrollo Rural
Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial*

Como refiere el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, corresponde a esta Secretaría:

- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, vivienda, desarrollo urbano, territorial, ordenamiento ecológico y territorial, así como la ambiental y de recursos naturales del Estado, así como las relativas al desarrollo rural del Estado, en coordinación con los sectores público y productivo;
- Elaborar, revisar, ejecutar, evaluar y vigilar los Programas en materia de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico, Medio Ambiente, Recursos Naturales, así como los correspondientes en materia de Desarrollo Rural;
- Ejercer las atribuciones y funciones que en materia de producción agropecuaria, acuícola, silvícola y de desarrollo rural, así como en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que corresponden al Estado, en términos de las disposiciones, acuerdos, convenios y decretos aplicables;
- Fomentar en el Estado el desarrollo rural, impulsando la agricultura, ganadería, pesca, avicultura, apicultura, piscicultura y silvicultura, así como el manejo sustentable de los recursos;
- Fomentar y promover la eficiencia productiva y la viabilidad económica de las unidades productivas que conforman las cadenas de valor agroalimentarias, a través de la conformación de asociaciones, agroindustrias y empresas rurales; el acceso al sistema financiero; la mejora en la administración de sus recursos y el fomento de la asistencia técnica con la intervención de las Dependencias y Entidades, Municipales y Federales con representación en la Entidad, así como con la participación de los sectores social y privado;
- Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a incrementar la productividad y la rentabilidad de las actividades rurales en la Entidad;

- Integrar e impulsar la elaboración y ejecución de proyectos productivos de inversión que permitan canalizar recursos públicos y privados al gasto social y al sector rural, difundiendo los proyectos y oportunidades de inversión en este sector;
- Participar con las autoridades Federales y Estatales competentes, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como para evaluar sus resultados;
- Promover y fomentar el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial para la producción y mejoramiento de los mecanismos para las exportaciones de los productos agroalimentarios de la Entidad, en coordinación con las autoridades competentes;
- Organizar y promover la realización de congresos, ferias, exposiciones y concursos relacionados con el sector agroalimentario de la Entidad, así como de otras actividades que se desarrollen en el medio rural;
- Organizar e impulsar la producción artesanal en el Estado, promover su difusión y fomentar su comercialización en los centros de consumo nacionales e internacionales, por sí o con apoyo de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico;
- Realizar periódicamente estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de promover los medios y procedimientos para mejorarla, coordinando las acciones en este sentido de los sectores público y privado que inciden en el sector agroalimentario de la Entidad;
- Coordinar con el Gobierno Federal, los programas de sanidad animal y vegetal, así como atender, supervisar y evaluar las campañas de sanidad del Estado, con la participación de los gobiernos municipales y del sector privado;
- Fomentar la educación, investigación y los programas de transferencia de tecnología apropiada para el sector agroalimentario de la Entidad, con las instituciones de enseñanza e investigación;
- Participar con las autoridades federales, estatales y municipales correspondientes, en la aplicación de técnicas y procedimientos para la conservación de los suelos agrícolas de la Entidad;
- Coordinar la participación de la Entidad, con los Comités Directivos de los distritos de zonas de temporal del Estado;
- Coordinar las acciones que el Titular del Poder Ejecutivo Estatal convenga con los Gobiernos Municipales para el desarrollo rural de las diversas regiones del Estado;

- Coordinar las relaciones entre el Ejecutivo del Estado y las Instituciones Federales, Estatales, Municipales y del sector privado que tengan relación con la producción ganadera, avícola, piscícola, apícola, agrícola y silvícola en el Estado;
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en el establecimiento y aprovechamiento de zonas de protección de ríos, arroyos, manantiales, lagos, embalses, depósitos, fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones y de actividades productivas, agrícolas, pecuarias, acuacultura e industriales, de cuencas hidrográficas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional en la Entidad, así como en el establecimiento de reservas de agua para la conservación de ecosistemas acuáticos y para el uso de consumo humano;
- Proponer los estudios, proyectos, construcción y conservación de las obras de riego y drenaje con la participación de las autoridades federales, estatales, municipales competentes, así como con los usuarios del riego;
- Proponer al Gobernador del Estado las acciones e inversiones públicas que en materia de desarrollo urbano estatal se deban ejecutar en la Entidad, en concordancia con los planes y programas establecidos;
- Elaborar programas y proyectos integrales de carácter regional, subregional o parcial en materia de desarrollo urbano, concertando y coordinando su realización con las diferentes autoridades Federales, Estatales y Municipales que pudieran tener competencia en dichos proyectos;
- Establecer en los programas integrales de desarrollo urbano, estrategias de desarrollo de infraestructura urbana y todas aquellas que resulten necesarias para su ejecución;
- Elaborar y vigilar el cumplimiento de las Declaratorias de provisiones de predios y áreas, que expida el Ejecutivo del Estado, así como definir, delimitar y controlar los usos de suelo y destinos que integran las reservas territoriales del Estado;
- Revisar, evaluar y dictaminar la viabilidad de la constitución de urbanizaciones conforme a la Ley de la materia;
- Participar en los estudios de vialidad, comunicaciones y transportes en el Estado, a fin de que se cumplan las disposiciones legales relativas a desarrollo urbano en la Entidad;
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en la conservación de zonas arqueológicas, sitios históricos de interés cultural y zonas típicas o de belleza natural, así como respetar y hacer respetar su conservación en la ejecución de obras públicas y en los programas de desarrollo urbano;

- Prever y regular en concordancia con los Gobiernos Federal y Municipales, las políticas para satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel estatal;
- Asesorar a los Ayuntamientos, cuando éstos lo soliciten y en coordinación con ellos, llevar a cabo la implementación de políticas en todo lo relacionado con el desarrollo urbano;
- Participar en las Comisiones Consultivas que estén relacionadas con las funciones asignadas a esta Secretaría;
- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con las materias de su competencia;
- Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en la Ley de la materia y sus Reglamentos, en los términos en ellos establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el Estado, acerca de las materias y zonas que no sean exclusivas de la Federación o de los Municipios;
- Expedir el Informe Anual del Medio Ambiente y ponerlo a disposición del público en términos de la ley correspondiente;
- Formular, evaluar y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere la normatividad aplicable, con la participación de los Ayuntamientos, previa celebración del convenio correspondiente;
- Evaluar el impacto ambiental de las obras o actividades que no estén reservadas a la Federación, conforme a los preceptos correspondientes en la ley respectiva; así como regular las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente;
- Establecer, regular, administrar y vigilar los parques urbanos y las áreas naturales protegidas de competencia estatal, con participación de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, en el ámbito de su competencia;
- Realizar acciones para la protección y conservación de la vida silvestre y la biodiversidad en el Estado, y colaborar con las demás autoridades competentes, en las acciones de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección de los sistemas acuáticos;
- Aplicar las políticas y programas, en coordinación con las autoridades de protección civil en caso de emergencia ecológica, contingencia o riesgo ambiental, conforme a las políticas y programas de protección civil y de incendios forestales que al efecto se establezcan;
- Prever y controlar la contaminación en los términos de las leyes aplicables;

- Requerir la instalación de sistemas de tratamiento de aguas residuales, a los establecimientos industriales y agropecuarios, en los casos previstos en la ley correspondiente, y en su caso, proponer los estudios, proyectos, construcción y conservación de las obras de riego y drenaje con la participación de las autoridades Federales, Estatales, Municipales competentes, así como con los usuarios del riego;
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en el establecimiento y aprovechamiento de zonas de protección de ríos, arroyos, manantiales, lagos, embalses, depósitos, fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones y de actividades productivas agrícolas, pecuarias, acuícolas e industriales, de cuencas hidrográficas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional en la Entidad, así como en el establecimiento de reservas de agua para la conservación de ecosistemas acuáticos y para el uso de consumo humano;
- Promover el aprovechamiento de las aguas pluviales, la recarga de los mantos acuíferos, el aislamiento de los sistemas de drenaje y alcantarillado de las aguas pluviales, y asegurar su correcto aprovechamiento;
- Coadyuvar con las autoridades Federales, Municipales y los Sistemas Operadores en la regulación de las descargas de origen industrial, de servicios, de origen municipal y su mezcla con otras descargas; las descargas derivadas de actividades agropecuarias y acuícolas; las infiltraciones de origen humano, industrial, agropecuario y acuícola que afecten los mantos acuíferos; el vertimiento de residuos sólidos en cuerpos y corrientes de agua y la disposición final de los lodos generados en los sistemas de tratamiento de aguas;
- Regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, reciclaje, reutilización y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no sean considerados peligrosos por la normatividad aplicable;
- Formular y ejecutar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y en su caso, participar con la Federación en los programas de acciones en la materia;
- Fomentar la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con la Federación y los Ayuntamientos;
- Promover e impulsar la aplicación de tecnologías y uso de energías alternativas en materia Ambiental;

- Establecer y mantener actualizado el Sistema Estatal de Información Ambiental;
- Conducir la política estatal de información y difusión en materia Ambiental;
- Vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en las materias de su competencia;
- Atender los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente en cualquier Municipio del Estado y, en coordinación con la Federación, los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de zonas compartidas por el Estado y otras Entidades Federativas;
- Expedir recomendaciones a las autoridades correspondientes, en las materias de su competencia;
- Ordenar y ejecutar la realización de visitas de verificación y de inspección que le correspondan, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en los ámbitos de su competencia; así como, imponer y aplicar medidas preventivas o de seguridad y sanciones administrativas, en los ámbitos de su competencia y con sujeción a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables, así como promover la aplicación de las que correspondan a otras autoridades con relación a los asuntos de su despacho;
- Conocer y resolver, en los ámbitos de su competencia, los recursos y demás medios administrativos de impugnación interpuestos en contra de los actos emanados de esta Secretaría o que por mandato legal le corresponda tramitar, en los términos de los ordenamientos aplicables;
- Planear, realizar, coordinar, supervisar e instrumentar acciones de saneamiento, preservación, protección y restauración de los ecosistemas y terrenos forestales; así como diseñar e instrumentar programas de forestación y reforestación en zonas degradadas de jurisdicción estatal, implementando acciones de mantenimiento de las zonas forestadas o reforestadas;
- En el ámbito de su competencia, establecer criterios, lineamientos, requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en las actividades forestales, así como los relativos a la prevención, combate y control de incendios forestales y al uso del fuego en terrenos forestales en términos de las leyes, acuerdos o convenios respectivos;
- Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, y en su caso, denunciar, las infracciones o delitos que se cometan en las materias de su competencia;

- Prestar directamente o a través de terceros, los servicios que las diversas leyes le atribuyan;
- Establecer mecanismos para la protección y trato digno de los animales en el estado de Puebla y ejercer las demás atribuciones que le otorgue la legislación en la materia;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;
- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Infraestructura

Facultades de esta Secretaría que me permito enumerar:

- Formular y conducir las políticas generales en materia de obra pública, servicios relacionados con la misma y comunicación, así como la parte relativa a obra de los proyectos para prestación de servicios;
- Establecer normas y lineamientos generales y específicos en materia de infraestructura de comunicaciones y obra pública;
- Participar en los estudios de vialidad, comunicaciones y transportes en el Estado, a fin de que se cumplan las disposiciones legales relativas a obra pública;
- Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de obra pública a que deben sujetarse los sectores público, social y privado;
- Construir, rehabilitar o conservar directamente, a través de terceros o en cooperación con las autoridades usufructuarias, los bienes inmuebles de propiedad estatal, de conformidad con la normatividad legal vigente;
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en la conservación de zonas arqueológicas, sitios históricos de interés cultural y zonas típicas o de belleza natural, así como respetar y hacer respetar su conservación en la ejecución de obras públicas y en los programas de desarrollo urbano;
- Participar en las Comisiones Consultivas de Desarrollo Urbano, Ecología y en las que estén relacionadas con las funciones asignadas a esta Secretaría;

- Coordinarse con las Autoridades Federales, Estatales y Municipales de acuerdo a su competencia, para la aplicación de la normatividad en materia de obra pública;
- Regular, promover, planear y ejecutar directamente o a través de terceros, la obra pública en el Estado, sin perjuicio de las atribuciones conferidas por la ley de la materia a otras Dependencias o Entidades;
- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la obra pública;
- Realizar la planeación, dirección, control y evaluación, de los Programas Regionales, Subregionales, Parciales, Especiales, Institucionales y de Coordinación Administrativa Federal y Municipal a ejecutarse en la Entidad y, llevar a cabo los estudios técnicos y ejecución de obras que se requieran, directamente o a través de terceros;
- Ejecutar y aplicar programas y proyectos integrales de carácter regional, subregional o parcial en materia de infraestructura, concertando y coordinando su realización con las diferentes autoridades Federales;
- Apoyar a las autoridades Federales, Estatales y Municipales en la planeación, elaboración y desarrollo de proyectos de Desarrollo Urbano en la Entidad;
- Establecer estrategias de desarrollo de infraestructura y todas aquellas que resulten necesarias para su ejecución;
- Proponer al Gobernador del Estado las políticas y programas relativos a la infraestructura de comunicaciones en la Entidad, en concordancia con los planes y programas establecidos;
- Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de comunicaciones en la Entidad, que realice directamente o en forma concertada con la Federación o los Municipios;
- Emitir acuerdos, circulares y demás disposiciones en el ámbito de su competencia para la aplicación de las leyes en la materia;
- Elaborar los planes, estudios y proyectos, directamente o a través de terceros en materia de comunicaciones dentro del ámbito de competencia que le señalen las leyes federales y estatales en esta materia;
- Realizar las acciones de planeación, programación y presupuestación para la construcción, reconstrucción, conservación, mantenimiento y modernización de la infraestructura de comunicaciones en la Entidad, así como de sus servicios auxiliares;
- Establecer normas técnicas para el funcionamiento y operación de los servicios de infraestructura de comunicaciones de la Entidad;

- Promover y fomentar la participación de los diversos sectores de la sociedad con el objeto de conocer su problemática en materia de caminos, puentes y telecomunicaciones;
- Regular y supervisar la construcción, reconstrucción, conservación, mantenimiento y modernización de la infraestructura de comunicaciones que se efectúen en el Estado, directamente o a través de terceros;
- Llevar a cabo las acciones de modernización y ampliación de las obras existentes, así como continuar y concluir por sí o a través de terceros, las obras en proceso en materia de comunicaciones;
- Otorgar, revocar, cancelar, suspender, modificar y dar por terminadas las concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la infraestructura de comunicaciones, vigilando e inspeccionando su cumplimiento y operación en los términos de las leyes respectivas;
- Celebrar convenios, contratos y demás actos jurídicos, así como emitir las opiniones que procedan con relación a los actos en los que intervengan los prestadores de servicios de comunicaciones;
- Celebrar, previo acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, convenios con la Federación, Estados y Municipios para cumplir con los objetivos que le atribuyan las diversas disposiciones legales aplicables en la materia;
- Construir, reconstruir, conservar, mantener y modernizar caminos y puentes en la Entidad, directamente o a través de terceros, pudiendo coordinarse con los Gobiernos Federal, de Entidades Federativas y con los Municipios del Estado;
- Llevar a cabo por sí o a través de terceros las acciones tendientes a promover el cumplimiento de las disposiciones federales y estatales en materia de conservación del ambiente en el desarrollo, explotación y operación de las comunicaciones;
- Fomentar la organización de sociedades cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones;
- Vigilar, verificar e inspeccionar el uso adecuado de la infraestructura de comunicaciones, de conformidad con las atribuciones conferidas en leyes, reglamentos y convenios;
- Promover y organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones;
- Expedir la documentación para la prestación del servicio de comunicaciones prevista en la ley y reglamento de la materia;
- Promover y fomentar la seguridad a los conductores que transiten por las vialidades del Estado a través de los estudios correspondientes;

- Coadyuvar con las autoridades federales en la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones en materia de radio, televisión y comunicaciones dentro de la circunscripción territorial del Estado;
- Prestar asesoría a los Ayuntamientos cuando éstos lo soliciten, a fin de promover y encauzar adecuadamente: infraestructura, comunicaciones y obra pública en sus localidades;
- Establecer la comunicación y coordinación con las autoridades federales y municipales para el desarrollo de programas de infraestructura y comunicaciones;
- Contratar y, en su caso, concesionar los servicios que las diversas leyes le atribuyan;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;
- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Transportes

Son de su competencia:

- Proponer al Gobernador del Estado las políticas y programas relativos a transportes en la Entidad;
- Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de transportes en la Entidad, que realice directamente o en forma concertada con la Federación o los Municipios;
- Emitir acuerdos, circulares y demás disposiciones en el ámbito de su competencia, para la aplicación de las leyes en la materia;
- Elaborar los planes, estudios y proyectos, directamente o a través de terceros en materia de transportes dentro del ámbito de competencia, que le señalen las leyes federales y estatales en estas materias;
- Someter a consideración de las instancias competentes las acciones de planeación, programación y presupuestación para la modernización de la infraestructura de transportes que se efectúen en el Estado;

- Coadyuvar con las autoridades Federales, Estatales y Municipales en la planeación, elaboración y desarrollo de proyectos de transporte en la Entidad;
- Fijar normas técnicas para el funcionamiento y operación de los servicios de transportes de la Entidad;
- Promover y fomentar la participación de los diversos sectores de la sociedad, con el objeto de conocer su problemática en materia de transporte y servicios auxiliares;
- Promover la construcción, reconstrucción, conservación, mantenimiento y modernización de la infraestructura de transportes que se efectúen en el Estado;
- Otorgar, revocar, cancelar, suspender, modificar y dar por terminadas las concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la infraestructura de transportes, vigilando e inspeccionando su cumplimiento y operación en los términos de las leyes respectivas;
- Celebrar convenios, contratos y demás actos jurídicos, así como emitir las opiniones que procedan con relación a los actos en los que intervengan los prestadores de servicios de transportes;
- Celebrar, previo acuerdo del Titular del Ejecutivo del Estado, convenios con la Federación, Estados y Municipios para cumplir con los objetivos que le atribuyan las diversas disposiciones legales aplicables en la materia;
- Llevar a cabo por sí o a través de terceros, las acciones tendientes a promover el cumplimiento de las disposiciones federales y estatales en materia de conservación del ambiente en el desarrollo, explotación y operación de los transportes;
- Fomentar la organización de sociedades cuyo objeto sea la prestación de servicios de transportes;
- Vigilar, verificar e inspeccionar el uso adecuado de la infraestructura de transportes en general, de conformidad con las atribuciones conferidas en leyes, reglamentos y convenios;
- Normar y establecer las políticas y criterios para llevar a cabo directamente o a través de terceros, los estudios y proyectos de ingeniería de tránsito, de transporte público mercantil, así como proponer la instalación y mantenimiento de la señalización en las obras viales del Estado;
- Diseñar y establecer las políticas y criterios para el establecimiento de rutas, horarios, itinerarios y tarifas del servicio de transportes autorizando, modificando, cancelando, actualizando y comprobando su correcta aplicación;

- Suscribir mancomunadamente con la Secretaría de Finanzas y Administración, tarjetas de circulación de transporte público, mercantil y particular. En los casos de los servicios del transporte público, revisar, y en su caso, autorizar la documentación del solicitante y de ser procedente entregar los documentos previstos en la ley de la materia, tales como título de concesión, cesión de concesión, tarjetón de concesión, tarjeta de circulación, engomado alfanumérico y placas de circulación, entre otros; así como autorizar y entregar los permisos, placas y tarjetas de circulación y engomado alfanumérico del transporte mercantil previstos en la Ley de la materia;
- Expedir la documentación para la prestación del servicio de transporte prevista en la ley y reglamento de la materia;
- Establecer los requisitos que deban satisfacer los particulares y el personal técnico del servicio de transporte, así como expedir las licencias, permisos, concesiones y autorizaciones respectivas;
- Regular, inspeccionar y vigilar el servicio de transporte en sus diversas modalidades, sus servicios conexos y a los prestadores del mismo;
- Promover medidas que fomenten la protección a los conductores y usuarios que transiten por las vías generales de comunicación del Estado, proporcionándolo directamente o a través de terceros mediante autorización;
- Promover y fomentar la seguridad a los conductores que transiten por las vialidades del Estado;
- Promover y organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de transportes en la Entidad;
- Promover e implementar nuevas modalidades en la prestación del servicio del transporte público y mercantil y sus servicios auxiliares cuando se justifique su necesidad e interés colectivo;
- Establecer, administrar y mantener actualizado el registro y control de las concesiones, permisos y autorizaciones que de conformidad con la legislación aplicable le corresponda otorgar a la Secretaría; para estos efectos, se coordinará con la Secretaría de Finanzas y Administración;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;

- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Salud

Son las atribuciones de ésta las siguientes:

- Conducir la Política Estatal en materia de Salud;
- Establecer y conducir la política estatal en materia de salud, de conformidad con el Sistema Nacional de Salud, la Ley Estatal de Salud y demás disposiciones legales aplicables;
- Planear y coordinar el Sistema Estatal de Salud y los programas de servicios que, en esta materia, se implementen en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;
- Formular y desarrollar programas en el marco del Sistema Estatal de Salud, en términos de las disposiciones aplicables;
- Planear, desarrollar, dirigir y vigilar los servicios de salud que proporcione el estado, los municipios, sus organismos descentralizados y los particulares;
- Coordinar el sistema de asistencia de seguridad social en materia de salud en el estado;
- Impulsar la desconcentración y descentralización a los municipios de los servicios de salud, mediante los convenios que al efecto se suscriban, en términos de la Ley Estatal de Salud;
- Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitada por el Gobernador del Estado;
- Realizar las acciones necesarias para impulsar en el Estado la ejecución y consolidación del Sistema de Protección Social en Salud, en coordinación con las autoridades Federales y en su caso, Municipales competentes;
- Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias, entidades e instituciones de salud del estado para la elaboración de políticas, planes, programas y demás disposiciones en materia de salud;
- Coordinar el proceso de programación de la actividades de salud en el estado, acorde con las leyes aplicables;
- Formular sugerencias a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud del estado;

- Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;
- Coadyuvar con las dependencias federales competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de la salud;
- Promover el establecimiento de un sistema estatal de información básica en materia de salud;
- Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas del estado, para formar y capacitar recursos humanos para la salud;
- Coadyuvar en la formación, capacitación y distribución de recursos humanos para el servicio de la salud en el estado;
- Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de la salud;
- Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud;
- Celebrar con los municipios de la Entidad los convenios de coordinación que sean necesarios para la prestación de servicios de salud;
- Vigilar se apliquen las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud;
- Vigilar el ejercicio de profesionales, técnicos y auxiliares de la salud, en la prestación de sus servicios; apoyar las acciones para la promoción de la salud mental en coordinación con otras autoridades competentes;
- Realizar acciones de prevención y control de los efectos del ambiente en la salud;
- Extender certificados prenupciales, de defunción y de muerte fetal, así como otros que determine la Ley Estatal de Salud y sus Reglamentos;
- Dictar las medidas de seguridad sanitaria que sean necesarias para proteger la salud de la población;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico; de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;
- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le señalen las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Educación Pública

Son las atribuciones de ésta las siguientes:

- Prestar el servicio público de educación sin perjuicio de la concurrencia de los Municipios y de la Federación conforme a las leyes y reglamentos aplicables;
- Dirigir, vigilar y coordinar que el Sistema Educativo Estatal dé cumplimiento al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia;
- Proponer al Gobernador del Estado las normas, políticas y programas en materia educativa que se deban llevar a cabo en el Estado;
- Promover programas relativos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, procurando la preservación de sus valores culturales;
- Promover programas y contenidos relativos a la equidad de género y de integración social de personas con discapacidad;
- Adecuar el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la Educación Primaria, Secundaria, Normal y demás para la formación de Maestros de Educación Básica, con respecto al calendario fijado por la autoridad competente;
- Vigilar que en los planteles que conforman el Sistema Educativo Estatal, se observen y se cumplan los planes y programas de estudios determinados por la autoridad competente; desconcentrar y descentralizar funciones y servicios educativos, de conformidad con los lineamientos y políticas que establezca el Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- Organizar la distribución oportuna de los libros de texto gratuito y vigilar su correcta utilización;
- Revalidar y otorgar equivalencia de estudios de la Educación Primaria, Secundaria, Normal y demás para la formación de Maestros de Educación Básica, de acuerdo con los lineamientos que la autoridad competente expida;
- Resolver sobre el otorgamiento, cancelación y terminación de la autorización a los particulares para ofrecer servicios de Educación Primaria, Secundaria, Normal y demás para la formación de Maestros de Educación Básica;
- Expedir certificados y otorgar constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido sus estudios, de conformidad con los Planes y Programas de estudio correspondientes, así como llevar el registro de los mismos;

- Llevar el Registro de Profesiones, Colegios y Asociaciones Profesionales, que actúen en el Estado, conforme a la reglamentación correspondiente, así como normar sobre la prestación del Servicio Social;
- Promover y apoyar la realización de congresos, asambleas, reuniones y concursos de carácter educativo, deportivo y científico;
- Asegurar el funcionamiento del sistema de información y comunicación de la Administración Pública Estatal y el enfoque educativo de su operación;
- Promover el sistema de investigación educativa, difundir y aplicar sus hallazgos;
- Planear, desarrollar, dirigir y vigilar los servicios educativos que ofrezcan el Estado, los Municipios, Organismos Públicos Descentralizados y particulares, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en todos los tipos, niveles y modalidades, en los términos de la legislación correspondiente;
- Promover y fomentar la Educación Media Superior;
- Promover la Educación para Adultos y otorgar la acreditación correspondiente por los estudios realizados;
- Coordinar con las Instituciones de Educación Superior el Servicio Social de Pasantes, la orientación vocacional y otros aspectos educativos y culturales;
- Realizar de manera concurrente con la Autoridad Educativa Federal, respecto a los estudios señalados en la fracción XXVI de este artículo, las siguientes acciones:

- a) Determinar y formular planes y programas de estudio;
- b) Promover y prestar servicios educativos de acuerdo a las normas y políticas establecidas;
- c) Revalidar y otorgar equivalencia de estudios; y
- d) Resolver sobre el otorgamiento y revocación del reconocimiento de validez oficial a estudios.

- Organizar y desarrollar el Sistema de Otorgamiento de Becas;
- Promover y coordinar la participación social para la educación, en las regiones, municipios y comunidades, de conformidad con los lineamientos y políticas que establezca el Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- Formular, coordinar y evaluar la política deportiva y de juventud del Estado y los programas tendientes a su difusión, estímulo y fomento;
- Coordinar y promover actividades educativas tendientes al conocimiento de los diversos ecosistemas del Estado, así como a la preservación, conservación y el uso social del entorno físico y de los recursos naturales con las

Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, el Gobierno Federal y Municipal y con miembros de los sectores social y privado;

- Promover, apoyar y coordinar el desarrollo de la investigación científica, tecnológica y deportiva en el Estado;
- Elaborar y aprobar planes y programas de estudio regionales, que permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, cultura indígena y demás aspectos propios de la Entidad y sus Municipios respectivos;
- Organizar, administrar y enriquecer las bibliotecas generales o especializadas que formen parte del Sistema Educativo a través del Servicio de Bibliotecas Públicas;
- Promover y organizar actividades de recreación y aprovechamiento del tiempo libre, tendientes a estimular la formación integral de la niñez y la juventud;
- Coordinar, fomentar y dirigir la enseñanza y práctica del deporte en el medio escolar y organizar la participación de los alumnos en eventos estatales, regionales y nacionales;
- Organizar y desarrollar la educación cultural y artística en el medio escolar, con las finalidades de enriquecer la formación integral de los niños y jóvenes, así como del magisterio en el Estado;
- Celebrar, ejecutar y vigilar convenios de coordinación en materia de educación, deporte y juventud, con las dependencias, organismos e instituciones públicas o privadas en el ámbito nacional, y en el ámbito internacional, en coordinación con la instancia competente;
- Ejecutar y vigilar el cumplimiento de los convenios que en materia de educación, deporte y juventud, celebre el Estado con los Gobiernos Federal, Municipales y con otras Entidades Federativas;
- Representar al Titular del Ejecutivo del Estado ante cualquier organismo, instancia, entidad o institución pública o privada, de carácter educativo, científico, deportivo o tecnológico en el ámbito nacional e internacional;
- Coordinar, organizar, desarrollar y facilitar el enlace en materia educativa, deporte y juventud, con los Gobiernos Municipales, Estatales y Federal en el ámbito nacional, y en coordinación con la instancia competente, en el ámbito internacional;
- Coordinar, vincular y organizar en el ámbito de su competencia, a las entidades paraestatales del sector, y emitir las políticas para su funcionamiento;

- Apoyar y coordinarse con los organismos de protección civil en el desarrollo de programas de seguridad y emergencia;
- Apoyar dentro del ámbito de su competencia, la difusión y realización de los programas de carácter educativo que promuevan las instituciones encargadas de la salud, ecología, protección, asistencia social y cultura de la legalidad;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Ayuntamientos, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;
- Conocer y resolver los recursos administrativos que interpongan en contra de los actos emanados de la Secretaría en materia de educación, que no le correspondan a otra autoridad en virtud de otra disposición legal;
- Imponer y aplicar sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en la materia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Procuraduría General de Justicia

Son las atribuciones de esta dependencia las siguientes:

- Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia (sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a las autoridades judiciales o administrativas);
- Dar a conocer al Gobernador del Estado y del Congreso del Estado, los casos en que una Ley, Reglamento, Decreto o cualquier otra disposición de carácter general resulte contraria al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la del estado, proponiendo lo conducente;
- Nombrar y remover a los Agentes del Ministerio Público, en los términos que disponga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado;
- Cambiar la adscripción a los Agentes del Ministerio Público;
- Coordinar y supervisar la actuación de los Agentes del Ministerio Público para que se apeguen a los procedimientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del

Estado Libre y Soberano de Puebla, y en los demás ordenamientos legales aplicables;

- Prestar a las autoridades competentes, el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones públicas;
- Coordinar su actuación con la Procuraduría General de la República, con la del Distrito Federal y con las Procuradurías de Justicia de otras Entidades Federativas;
- Llevar el control de la estadística de incidencia delictiva y mantener actualizado el registro de identificación criminal;
- Dirigir y coordinar las actividades de la Policía Judicial del Estado, así como coordinar los cuerpos de seguridad municipales cuando actúen en funciones de policía judicial;
- Imponer al personal de la Procuraduría y de la Policía Judicial, las sanciones disciplinarias que correspondan por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones de acuerdo a las disposiciones legales aplicables;
- Atender, verificar y dar respuesta a las recomendaciones que señalen las Comisiones Nacional y Estatal de la Defensa de los Derechos Humanos;
- Organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia;
- Prestar consejo jurídico y representar legalmente al Gobierno del Estado;
- Prestar atención a las víctimas de delitos en los términos establecidos en la Ley de la materia, y
- Las demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones legales aplicables en el estado. Sin dejar de observar las facultades y obligaciones que específicamente le confiere la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, su Reglamento y demás Leyes aplicables, y en el orden administrativo.

De la Secretaría de Desarrollo Social

A esta dependencia corresponden las siguientes funciones:

- Proponer al Gobernador del Estado, la política general de desarrollo social, así como las normas, criterios y lineamientos conforme a los cuales se llevarán a cabo los programas que de ella deriven;
- Presentar al Gobernador del Estado, los mecanismos de coordinación para conducir las acciones contenidas en los planes y programas de desarrollo social, aprobados por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, así como coadyuvar al desarrollo regional integral y sustentable;

- Intervenir en la suscripción de los convenios, acuerdos, anexos y demás disposiciones que en la materia de su competencia sean aplicables en el Estado;
- Promover, concertar y ejercer las acciones que deriven de los convenios, acuerdos y anexos que en materia de desarrollo social suscriba el Gobierno del Estado con la Federación, otros Estados y Municipios;
- Participar en coordinación con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal o Municipal, en la planeación estatal, regional y micro regional en materia de desarrollo social;
- Diseñar, concertar, ejecutar y dar seguimiento a los programas sociales en el ámbito rural y urbano de alcance estatal, regional y micro regional para la atención de grupos específicos y sectores marginados. Para estos efectos, podrá coordinarse con los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, y propiciará la participación de los sectores social y privado;
- Promover la equidad de género en las políticas y programas de desarrollo social;
- Promover la igualdad de oportunidades de los grupos sociales vulnerables a través de los programas de desarrollo social;
- Apoyar y asesorar a los grupos sociales organizados, en la elaboración de propuestas en materia de desarrollo social;
- Diseñar e instrumentar políticas y programas especiales que promuevan el desarrollo de las comunidades indígenas, que fortalezcan su organización y su identidad cultural;
- Fomentar en coordinación con los municipios, la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano, para elevar el nivel de vida de la población con mayores necesidades;
- Promover el abastecimiento de productos de consumo básico entre la población de escasos recursos;
- Promover acciones para incrementar la participación social en la ejecución de proyectos y obras instrumentadas por las instituciones públicas, mediante el fomento de una cultura de autogestión y coparticipación ciudadana;
- Concertar y coordinar la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general en la operación de los programas de desarrollo social;
- Administrar de conformidad con las disposiciones legales y normatividad aplicables, los recursos financieros que le sean asignados o transferidos;

- Instrumentar de conformidad con la legislación y normatividad aplicables, el otorgamiento de subsidios, aportaciones y transferencias que se deriven de los programas de desarrollo social;
- Proponer al Gobernador del Estado, previa opinión de la Secretaría de la Contraloría, la cancelación de adeudos que deriven de la ejecución de los programas de desarrollo social en el Estado;
- Evaluar las políticas, programas y acciones de desarrollo social, en coordinación con las instancias competentes;
- Elaborar y proponer al Gobernador del Estado, los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter social y administrativo, en el ámbito de su competencia;
- En el ámbito de sus atribuciones, apoyar y asesorar a las autoridades municipales en la elaboración de sus propuestas de obras y servicios que lleven a cabo con aportaciones y recursos en materia de desarrollo social proveniente de la Federación y del Estado que le sean asignados, transferidos o convenidos y que le corresponda administrar;
- Recibir, analizar, distribuir y gestionar la liberación de los recursos derivados de los expedientes técnicos que conforme a las disposiciones legales deban presentar los Ayuntamientos, así como programar y gestionar los recursos para acciones de desarrollo social;
- Colaborar con los organismos competentes, en acciones de definición, identificación y medición de la pobreza en el Estado;
- De conformidad con las disposiciones aplicables y previa solicitud de los Ayuntamientos, modificar las asignaciones Municipales en los casos y términos establecidos en los Convenios que se suscriban con la Federación, relacionados con los programas sociales;
- Vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las normas y manuales que expida la Dependencia, para el logro de los objetivos de los programas, fondos y recursos en materia de desarrollo social;
- Emitir lineamientos para la elaboración del Formulario Único de Identificación de Beneficiarios del Sector Social, que integrarán el Padrón Único de Beneficiarios en materia de Desarrollo Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;
- Proponer los indicadores en materia de desarrollo social para el seguimiento y evaluación de los programas;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus

anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;

- Recibir, tramitar y resolver los procedimientos administrativos y, en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia;
- Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Estado, y los esquemas, instrumentos y mecanismos de financiamiento e inversión, del sector público y privado, necesarios para su desarrollo;
- Tomar las medidas necesarias para hacer llegar a la población la información referente a los programas de desarrollo social, con la finalidad de garantizar condiciones de equidad para el acceso a los mismos, a todos los potenciales beneficiarios; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la Secretaría de Seguridad Pública

Esta Secretaría, la de más reciente creación debe atender a las siguientes obligaciones:

- Realizar en el ámbito territorial del Estado las funciones de prevención, incluyendo la investigación para hacerla efectiva, y reacción dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas; prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones gubernativas y de policía, así como a preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en el ámbito de su competencia;
- Proponer las políticas de seguridad pública y de política criminal del Estado, que comprenda las normas, instrumentos, medidas y acciones convenientes para prevenir y combatir la comisión de delitos, garantizando la congruencia de tales políticas entre las Dependencias de la Administración Pública Estatal y con los otros ámbitos de gobierno;
- Velar por el orden público, dirigiendo, organizando, capacitando y coordinando las acciones del Cuerpo de Seguridad Pública del Estado que se requieran, proponiendo al Gobernador del Estado los programas relativos a estas materias;
- Organizar, consolidar y operar el Sistema Estatal de Seguridad Pública, a fin de proporcionar orientación, apoyo y seguridad a la población, así

como coordinarse con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública y con los gobiernos municipales, concertando las acciones conducentes;

- Determinar y ejecutar cualquier acción o medida conducente que asegure la aplicación, coordinación y el seguimiento de las políticas públicas y acuerdos de la materia emanados por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública;

- Participar en el ámbito de su competencia, en el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

- Proponer en el seno del Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para el territorio del Estado. Intervenir en su ejecución en el marco del Sistema Estatal de Seguridad Pública y su vinculación con el nacional, respetando los principios de gobernabilidad, legalidad y los derechos fundamentales;

- Formar parte de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;

- Promover, fomentar y organizar la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de planes y programas de seguridad pública y prevención delictiva en el ámbito estatal y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito federal;

- Organizar, dirigir, capacitar, administrar y supervisar al Cuerpo de Seguridad Pública del Estado; acorde con lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente; así como garantizar e incentivar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

- Instrumentar programas de prevención social para el combate a la delincuencia; ejecutar las medidas relativas y, en su caso, colaborar con las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten, con el objeto de preservar el orden público protegiendo la integridad física de las personas y sus bienes, particularmente en situaciones de peligro general, cuando se vean amenazados por disturbios o en otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente en un sector determinado;

- Atender de manera oportuna, expedita y eficaz las solicitudes, denuncias y quejas ciudadanas en relación con el ejercicio de sus atribuciones;

- Realizar la detención de los infractores de las normas penales y administrativas, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes aplicables, por conducto del Cuerpo de Seguridad Pública del Estado; así como auxiliar en esta materia a las autoridades federales, locales y municipales, de conformidad con la legislación vigente y en el ámbito de su competencia, cuando así lo soliciten;
- Instrumentar la formación de servicios especializados del cuerpo de seguridad pública del Estado, con el objeto de reforzar la función de la seguridad pública;
- Prestar el auxilio de la fuerza pública cuando lo requieran los diversos órganos y Dependencias de los Poderes del Estado, de la Federación y Municipios, para el debido ejercicio de sus funciones de conformidad con la legislación y normatividad aplicables;
- Organizar, dirigir y administrar los Centros de Reinserción Social y los de Internamiento Especializados para Adolescentes del Estado;
- Proveer lo conducente para la vigilancia, control, tratamiento y lugar donde se ha de compurgar la sentencia de las personas internas en los Centros previstos en la fracción previa, que se encuentran a disposición del Ejecutivo, así como organizar, consolidar y ejecutar las políticas y programas para su rehabilitación y reinserción social, incluyendo a los adolescentes que hayan cometido conductas tipificadas como delitos por la legislación del Estado;
- Conocer y resolver las solicitudes de traslado de reos y las tendentes a la reinserción social de los internos en los Centros de Reinserción Social;
- Promover y vigilar el establecimiento de instituciones y medidas preventivas para adolescentes que cometan conductas tipificadas como delitos por la legislación del Estado, así como prestarles el auxilio necesario;
- Organizar, dirigir, capacitar, administrar y supervisar las fuerzas de Seguridad Vial del Estado y apoyar a los cuerpos de inspección y vigilancia de los servicios de transporte en sus diversas modalidades, para vigilar y controlar, a través de ellos y en los términos que señalen las leyes y reglamentos respectivos, todo lo relativo a la vialidad y tránsito de vehículos en los ámbitos de competencia del Estado;
- Previo acuerdo con los Ayuntamientos, proporcionar el apoyo que requieran en materia de seguridad pública y vialidad, así como coordinarlos en los términos de las leyes, reglamentos y convenios respectivos;
- Promover y fomentar la seguridad y los servicios de auxilio a los conductores y usuarios que transiten por las vías de comunicación de juris-

dicción estatal, proporcionándolos directamente o a través de terceros, mediante concesión o autorización, según proceda y en términos de la legislación aplicable;

- Normar y establecer las políticas y criterios para llevar a cabo los estudios y proyectos de ingeniería de tránsito, y para coordinar la instalación y mantenimiento de la señalización en las obras viales y en las vías de jurisdicción estatal, ya sea en forma directa, en concurrencia con otras autoridades o a través de terceros;

- Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en la planeación, elaboración y desarrollo de programas y proyectos de desarrollo urbano y protección al medio ambiente en la Entidad, en lo referente a tránsito y vialidad;

- Promover ante las instancias competentes la planeación, construcción, reconstrucción, conservación, mantenimiento y modernización de la infraestructura vial en la Entidad;

- Promover, organizar y evaluar con la participación de las autoridades y sectores involucrados, la educación, capacitación, investigación, desarrollo tecnológico e información en materia de tránsito y seguridad vial en la Entidad, considerando sus implicaciones sociales, económicas, urbanas y ambientales;

- Organizar, dirigir, capacitar y administrar al Heroico Cuerpo de Bomberos del Estado y supervisar sus acciones en materia de prevención, protección, auxilio, restauración y apoyo a la población en situaciones de riesgo o peligro, derivadas de incendios, accidentes y otras emergencias similares;

- Intervenir en auxilio o colaboración con las autoridades federales y estatales, en los términos de las leyes relativas y los convenios que se celebren, en materia de armas de fuego, detonantes y pirotecnia, de migración, de transporte de reos y de prevención, combate y extinción de catástrofes o calamidades públicas;

- Participar en la coordinación y desarrollo de operativos y acciones conjuntas de colaboración en materia de seguridad pública, prevención, rehabilitación y reinserción social, tratamiento de personas que como adolescentes hayan cometido conductas tipificadas como delitos por la legislación del Estado, vigilancia ecológica y forestal, protección civil y transportes, en el marco de los ordenamientos, sistemas y convenios vigentes con los diversos órdenes de gobierno y con otras instituciones similares;

- Organizar, dirigir y administrar el servicio de carrera policial del cuerpo de seguridad pública del Estado, proveyendo lo necesario para su capacitación, profesionalización y especialización, para fomentar el desarrollo de su carrera policial, con arreglo a lo establecido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla y demás ordenamientos legales aplicables; así como atender las solicitudes que al respecto le hagan los Ayuntamientos para los cuerpos de seguridad pública municipales, en su caso;
- Designar, remover, otorgar las licencias y, en su caso, acordar las renunciaciones de los servidores públicos de la Secretaría, cuando ésta no sea una facultad exclusiva para el Gobernador del Estado;
- Imponer y aplicar medidas preventivas o de seguridad y sanciones administrativas, en los ámbitos de su competencia y con sujeción a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables, así como promover la aplicación de las que correspondan a otras autoridades, con relación a los asuntos de su despacho;
- Conocer y resolver, en los ámbitos de su competencia, los recursos y demás medios administrativos de impugnación interpuestos en contra de los actos emanados de esta Secretaría o que por mandato legal le corresponda tramitar, en los términos de los ordenamientos aplicables;
- Suscribir, previo acuerdo del Gobernador del Estado y en el ámbito de su competencia acuerdos, convenios y demás instrumentos jurídicos con los tres ámbitos de gobierno;
- Organizar, consolidar y operar el Sistema Estatal de Inteligencia para la Prevención del Delito;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos en que la Secretaría sea parte o tenga interés jurídico, de conformidad con las facultades que le otorguen los ordenamientos vigentes y los convenios y sus anexos, celebrados por la Administración Pública Estatal con la Federación y los Municipios, así como representar legalmente a la Secretaría en lo relativo a las relaciones laborales;
- Recibir, tramitar y resolver, los procedimientos administrativos, y en su caso, imponer y aplicar sanciones en los términos de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales en materia de su competencia; y
- Los demás que le atribuyan las Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios, Acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

De la administración pública paraestatal

El título III, “De la Administración Pública Paraestatal”, capítulo I, “De las Entidades de la Administración Pública Paraestatal”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, señala que son entidades de la Administración Pública Paraestatal que a continuación refiero:

Organismo públicos descentralizados	{	<ul style="list-style-type: none">– Organismos públicos descentralizados– Empresas de participación estatal mayoritaria;– Fideicomisos públicos;– Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el estado, creados conforme a lo que dispone el presente título, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.
-------------------------------------	---	---

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Algunas de sus características son las siguientes:

- Son órganos auxiliares de la Administración Pública del Estado que pueden ser agrupadas en sectores por el Gobernador del Estado; con el objeto de que las relaciones con el propio Ejecutivo, se realicen a través de la dependencia que en cada caso se designe como Coordinadora de Sector.
- Las relaciones entre las dependencias del Ejecutivo Estatal y las Entidades Paraestatales para fines de congruencia global de la Administración Pública Estatal con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, desarrollo administrativo, evaluación y control se llevan a cabo en la forma y términos que disponen las Leyes, por conducto de las Secretarías General de Gobierno, de Finanzas y Administración y de la Contraloría, en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de Sector;
- El Gobernador del Estado, previo Decreto, podrá crear, fusionar, suprimir o liquidar, según corresponda empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, comisiones y demás órganos de carácter público. Al crearlos, les asignará expresamente, las funciones y facultades que estime convenientes;

- Para el caso de los organismos públicos descentralizados, mediante Decreto del Congreso del Estado podrán ser creados o extinguidos, a propuesta del Titular del Ejecutivo del Estado;
- Cuando los nombramientos de presidente o miembro de los órganos de gobierno o administración de las entidades que correspondan al Gobierno del Estado o a sus dependencias, el Titular del Poder Ejecutivo designará a los funcionarios que proceda, a través de la Secretaría General de Gobierno;
- El Órgano de Gobierno o Administración de cada entidad debe aprobar el Reglamento Interior en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas unidades administrativas que integran el organismo y remitir el mismo al Titular del Poder Ejecutivo para su expedición;
- Corresponde a los titulares de las dependencias encargadas de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas; conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno o administración de las entidades agrupadas en el sector a su cargo;
- Las entidades de la Administración Pública Paraestatal deberán proporcionar a las demás entidades del sector y a las dependencias del Ejecutivo, que las coordinen o participen en sus órganos de gobierno o administración y a las demás personas que las integren, la información y datos que les soliciten, de conformidad con los lineamientos y políticas que establezca su órgano de gobierno, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables;
- Gozarán de autonomía de gestión, para el cabal cumplimiento de sus objetivos y metas señaladas en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la ley correspondiente y demás que se relacionen con la Administración Pública;
- La Secretaría de la Contraloría integrará y llevará el registro de las Entidades Paraestatales, publicando anualmente en el *Periódico Oficial del Estado* la relación de las mismas y su sectorización.

DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

De los organismos descentralizados

Son los institutos públicos creados mediante Decreto del Congreso del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la denominación, estructura y forma de organización que adopten, siempre que no sean sociedades, asociaciones o fideicomisos, y su objeto preponderante sea la prestación de un servicio público o social, la protección, promoción, estudio o divulgación de un asunto de interés público o social, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Su dirección y está a cargo de un órgano de gobierno y un Director General. Los Directores son designados por el Órgano de Gobierno que lo rige, a propuesta del Gobernador del Estado y tendrán la representación legal del organismo, sin perjuicio de las atribuciones que les otorguen los ordenamientos legales aplicables.

De las empresas de participación estatal mayoritaria

Son empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas que se constituyan como sociedades o asociaciones de cualquier tipo, y que satisfagan alguno de los siguientes requisitos: que en la constitución de su capital figuren acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado; que al Gobierno del Estado corresponde el nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o al Director, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u Órgano de Gobierno equivalente; o que el Gobierno del Estado o uno o más de sus organismos públicos descentralizados, de sus empresas de participación estatal o de sus fideicomisos públicos, considerados con-

junta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 por ciento del capital social.

Se equiparan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de sus miembros sean dependencias o entidades del Gobierno del Estado, o cuando las aportaciones económicas preponderantes provengan de ellas. Las empresas de participación estatal mayoritaria, además de tener dentro de sus objetivos el de promover el desarrollo económico del estado y obtener recursos que contribuyan al erario público, deberán observar lo que ordena el artículo 59 de la presente Ley para los organismos descentralizados, respecto de su objeto preponderante.

De los Fideicomisos Públicos

Son aquellos que autoriza el Gobernador del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración y se constituyan por la Administración Pública Estatal, con una estructura orgánica análoga a la de un organismo descentralizado, que permite considerar a la mayoría de su personal como servidores públicos del estado y en cuyo Órgano de Gobierno participen dos o más dependencias, correspondiendo al Ejecutivo la designación del Director. En estos Fideicomisos, la Secretaría de Finanzas y Administración fungirá como fideicomitente. Los Fideicomisos Públicos se rigen por Comités Técnicos, los cuales se integrarán con autorización del Gobernador del Estado, debiendo formar parte de ellos, al menos, un representante de la Secretaría de Finanzas y Administración. En los contratos constitutivos de Fideicomisos de la Administración Pública se deberá reservar a favor del Gobierno del Estado la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de Fideicomisos constituidos con el gobierno federal, por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

*De las Comisiones
y demás órganos de carácter público*

Son entidades de la Administración Pública Paraestatal, las Comisiones y demás órganos de carácter público e institucional, que funcionen en la Entidad como organismos auxiliares del Gobierno del Estado o se encarguen de promover y concertar acciones entre los diferentes niveles de gobierno. Se pueden crear por Ley, y por Decreto o Acuerdo del Gobernador del Estado.

Fundamento jurídico de la planeación

El fundamento jurídico de la planeación, se desprende del Título Octavo denominado “De la Administración en General”, capítulo I “De la Planeación y las Compras del Sector Público, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla”, el cual refiere en su artículo 107 que en el estado de Puebla se organizará un sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que integrará con los planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especiales. Que es la Ley secundaria, es decir, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla la que establece los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada municipio, recojan las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia, a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Esta Ley establece también las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos de manera coordinada con la Federación, con otros estados, o entre el gobierno estatal y municipal e incluso entre éstos.

Para la consecución de la planeación es necesario la elaboración de un Plan Estatal de Desarrollo, el cual es elaborado por el Gobernador del Estado, con la participación de los Poderes Legislativo y Judicial, siendo aprobado por la instancia de planeación que establece la Ley de Planeación.

En la elaboración y ejecución de los planes y programas la participación de los particulares y del sector social es tomada en consideración.

En virtud del dispositivo señalado con antelación podemos manifestar que la Constitución Política del Estado de Puebla, recoge la voluntad popular, convirtiendo a la planeación en instrumento de reforma social, permitiendo que los cambios se realicen y perduren por medio del derecho. Y que por planeación entendemos el esfuerzo encaminado a racionalizar los recursos, mejorando los procesos productivos y adecuando la toma de decisiones a las necesidades de la Entidad, para que de esta forma quede determinada la rectoría del Estado que se contempla en nuestra Constitución.

El objetivo de la planeación

Es primordialmente el logro de un desarrollo económico, social, político y cultural que beneficie a las mayorías; teniendo en cuenta que el proceso de planeación del desarrollo debe servir a los altos intereses de la sociedad, orientándose a la transformación con base en los siguientes principios:

- Tener enfoques globales que conduzcan a transformar la dinámica del proceso económico y social (con la participación de la sociedad en su conjunto y la rectoría del estado legitimada políticamente).
- Ordenar acciones y hacerlas congruentes con los objetivos de desarrollo económico y social (expresando con claridad las políticas que se persiguen y los instrumentos que permitirán lograrlo, obteniendo de la sociedad su validación y aprobación).
- Preservar y perfeccionar la democracia social como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, político y cultural de la sociedad, impulsando su participación activa en la planeación.
- Lograr una sociedad igualitaria con la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida.
- Aumentar el nivel de vida de la población por medio de un desarrollo económico, social, político y cultural, preservando el empleo dentro de un marco congruente en el uso racional de recursos.

Ley de Planeación para Desarrollo del Estado de Puebla

Tal y como se expreso con antelación, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla es el ordenamiento jurídico que establece los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada municipio recojan las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia, a sus respectivos planes y programas de desarrollo.

Por ello me permito señalar que objeto del ordenamiento en comento es el que a continuación señalo:

Objeto de la Ley
de Planeación para el Desarrollo
del Estado de Puebla

- Normas y principios fundamentales de acuerdo a los cuales se llevará a cabo la planeación con desarrollo económico, social, político y cultural en el estado. Los lineamientos de integración y operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática;
- Bases para que el Ejecutivo coordine sus actividades de planeación con los municipios de la Entidad;
- Bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas;
- Principios para el ejercicio de las atribuciones del estado en la elaboración de los planes y programas;
- Lineamientos bajo los cuales los particulares contribuirán al logro de los objetivos y metas de los planes y programas.

¿Cómo se logra la planeación?

En el estado de Puebla, la planeación se da conforme a un Sistema Estatal de Planeación, mismo que se desprende de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado Puebla.

Por ello se tiene que el Sistema Estatal de Planeación Democrática al proceso de planeación y sus productos intermedios y finales, incluyendo los procedimientos técnicos y a la estructura orgánica de la Administración Pública para realizar y promover el proceso de planeación.

La organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática tiene por objeto garantizar a la población los elementos necesarios para su desarrollo integral y equilibrado a través de:

- Desarrollo social que satisfaga las necesidades básicas de las mayorías, mediante la conformación de una estructura que transforme al proceso productivo en proveedor de bienes servicios y eleve el nivel de vida de la población;
- Desarrollo político que fortalezca la democracia en la que el estado ha de crecer; que preserve y consolide las instituciones como elementos del perfecto estado de derecho;
- Desarrollo económico, constituido en la justicia, la libertad y la eficiencia, para obtener la equitativa distribución de la riqueza producida y un nivel de vida digno de todos los habitantes;
- Desarrollo administrativo a través del cual se identifiquen los recursos humanos y financieros que sustentan a la Administración Pública Estatal, y a la promoción para la participación de la comunidad en el proceso de planeación para el desarrollo;
- Desarrollo cultural, basado en principios de libertad para la creación, participación en la distribución de bienes y servicios culturales y preservación del patrimonio cultural del estado;
- Desarrollo financiero consistente en el establecimiento de políticas fiscales y crediticias realistas, que permitan la equidad en la recaudación y el reparto de los ingresos del estado.

La planeación tiene como elementos de instrumentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática los siguientes: *a)* Plan de Desarrollo Estatal; *b)* Planes de Desarrollo Municipal; *c)* Programas Regionales y Especiales; *d)* Programas Sectoriales e Institucionales.

¿Quiénes intervienen en el proceso de planeación?

En el proceso de planeación intervienen:

- El Ejecutivo del Estado;
- Los titulares de las dependencias integrantes de la Administración Pública del Estado;
- Los Diputados del Congreso del Estado;

- Los presidentes;
- Regidores de los ayuntamientos;
- La Secretaría de Finanzas y Administración;
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

De acuerdo con la Ley, estas dependencias tienen las siguientes atribuciones:

a) De el Ejecutivo del Estado, los titulares de las dependencias integrantes de la Administración Pública Estatal, los Diputados al Congreso del Estado, los presidentes y regidores de los ayuntamientos.

El Ejecutivo del Estado, los titulares de las dependencias integrantes de la Administración Pública Estatal, los Diputados al Congreso del Estado, los presidentes y regidores de los ayuntamientos, serán competentes para:

- Vigilar y asegurar la implementación del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el ámbito de su jurisdicción;
- Cumplir con la elaboración de los planes y programas;
- Prever el cumplimiento y la consistencia de las políticas, objetivos, metas y estrategias contenidas en los planes y programas estatales y municipales;
- Impulsar motivar y promover la participación popular en la planeación a través de foros de consulta, donde se darán a conocer los diagnósticos, problemática y alternativas para la elaboración de los planes y programas de desarrollo estatal y municipal;
- Evaluar periódicamente el avance de los planes, programas y presupuestos de las dependencias de la Administración Pública Estatal, así como los resultados de su ejecución comparándolos con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Estatal, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones que pudieren suscitarse y reestructurar, en su caso, los programas respectivos;
- Exigir el cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones contenidas en la presente Ley;

b) De la Secretaría de Finanzas y Administración y los ayuntamientos. Las atribuciones de la Secretaría de Finanzas y Administración y de los ayuntamiento son los siguientes:

- Vigilar y asegurar en el ámbito de su competencia la implementación del Sistema Estatal de Planeación Democrática;

- Realizar por sí o de manera coordinada con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, los trabajos tendientes a la identificación de las necesidades y objetivos de la planeación, estableciendo los instrumentos estratégicos que permitan su aplicación;
- Coordinarse entre sí o con otros niveles o entidades de gobierno, en los rubros de gasto, deuda y patrimonio, con el objeto de realizar obra, prestar servicios públicos y la satisfacción de necesidades en forma conjunta;
- Suscribir entre sí o con otros niveles o entidades de gobierno los convenios, anexos, planes, programas, fondos o cualquier acto jurídico que tengan por objeto definir y establecer los criterios, estrategias y bases para la aportación de recursos humanos, financieros y materiales para la ejecución de obras, acciones o la prestación de servicios públicos;
- Establecer los mecanismos que permitan la formulación, ejecución, financiamiento, información, seguimiento, evaluación y control coordinada de programas y acciones y otorgar los actos jurídicos y administrativos para garantizar su operatividad;
- Acordar los mecanismos de validación socioeconómica y financiera de las propuestas de inversión;
- Promover en el ámbito de su competencia, la participación social, con sujeción a los principios rectores de la planeación, para la conformación de Planes y Programas y la regulación e impulso del otorgamiento de aportaciones de los beneficiarios en los casos en que resulte procedente;
- Suscribir los actos jurídicos para convenir el anticipo de participaciones y el otorgamiento y pago de créditos u otras obligaciones en términos de la legislación vigente;
- Suscribir operaciones de financiamiento destinadas a los fondos y esquemas de aportación a que se refiere esta Ley, y
- Emitir concesiones, permisos o autorizaciones y cualquier otro acto administrativo necesario para el cumplimiento de los fines.

Facultades exclusivas de la Secretaría de Finanzas y Administración

Son facultades exclusivas de la Secretaría de Finanzas y Administración.

- Fungir como mandante o mandatario de los municipios, otros niveles o entidades de gobierno, respecto a los actos que se suscriban para garantizar la operatividad de los programas y acciones convenidos;

- Administrar, distribuir, ejercer y supervisar, en el ámbito de su competencia, que los recursos destinados a la ejecución de Planes y Programas se apliquen a los fines aprobados;
- Promover las acciones necesarias que garanticen la transparente y oportuna asignación de recursos destinados a la ejecución de Planes y Programas;
- Instrumentar las acciones necesarias para la ejecución de los Programas que tiendan a la eficiencia de los servicios públicos, pudiendo para tal efecto realizar funciones en su carácter de ente de derecho público o privado, incluso cofinanciar la adquisición de bienes destinados a la prestación de dichos servicios, y
- Las demás previstas en la Ley de Planeación para el Desarrollo de Puebla.

c) Del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, tiene las siguientes atribuciones:

- Constituir el foro de consulta y análisis de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y de la problemática económica y social de la Entidad, para su incorporación al proceso de planeación;
- Promover la participación de la comunidad en el proceso de planeación;
- Promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad en la elaboración y actualización del Plan de Desarrollo Estatal, de los Planes y Programas de Desarrollo que requiera la Entidad, dentro del marco normativo del Sistema Estatal de Planeación Democrática;
- Fomentar la coordinación entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, así como la cooperación de los sectores social y privado, para su participación en el proceso de planeación;
- Promover la instrumentación del proceso de planeación en sus vertientes de coordinación y concertación;
- Aprobar en Asamblea plenaria los Planes y Programas de Desarrollo, dentro del marco normativo del sistema Estatal de Planeación Democrática.

¿Cómo se logra la planeación?

Mediante un proceso de planeación y elaboración de objetivos, políticas, metas y estrategias expresados en planes y programas; de su instrumen-

tación a través de acciones que deberán llevarse a cabo y, a su vez, controladas y evaluadas para obtener resultados óptimos.

Las etapas que conforman este proceso son las siguientes:

Formulación ⇒ Instrumentación ⇒ Control ⇒ Evaluación

Además de lo señalado, el proceso de planeación se debe realizar en forma anual y en congruencia con el Plan de Desarrollo Estatal, y con los productos de propuesta de inversión, gasto y financiamiento federal de alcance estatal; Presupuesto de Egresos por Programas en el estado y municipios.

Siendo que dentro del mismo se deberán considerarse los niveles: Estatal, Sectorial e Institucional; municipal y regional.

Serán prioritarios los Planes y Programas para el desarrollo integral y equilibrado, atendiendo los componentes; Desarrollo Social, Desarrollo Político, Desarrollo Económico, Desarrollo Administrativo, Desarrollo Cultural, Desarrollo Financiero.

Los Planes deberán contener los objetivos, metas, estrategias y prioridades para el desarrollo del estado, así como la definición de recursos para tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución; los lineamientos de política social, económica, y administrativa de carácter global, sectorial y regional, según sea el caso.

Los Planes y Programas que se elaboren deberán someterse a un análisis de congruencia, compatibilización y ajuste para asegurar que los objetivos, metas y estrategias conduzcan al desarrollo integral y equilibrado del estado.

a) De la formulación

De la formulación, se refiere a los planes a que hace alusión la Ley de Planeación para el Desarrollo de Puebla.

b) De la instrumentación

La etapa de instrumentación se llevará a cabo mediante cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción.

c) Del control y evaluación

Para efectos de esta Ley se determina como control a las acciones necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias en la ejecución de los Planes y Programas de Desarrollo.

Orden en el gasto público

Existen normas jurídicas que regulan la elaboración del Presupuesto de Egresos, la contabilidad y el gasto público en el estado, para la formulación de la cuenta anual.

En razón de que el gasto público se basa en presupuestos es por lo que existen disposiciones que prevee que los mismos se formularán con apoyo en Programas que señalen objetivos, metas y proyectos, elaborándose por año calendario y fundándose en costos, siendo la Secretaría de Finanzas y Administración quien examinará los presupuestos, cuidando que en ellos se defina el tipo y fuente de financiamiento.

¿Cuál es el ordenamiento que prevé el presupuesto, contabilidad y gasto público?

Tal y como se expresó con antelación, existe un ordenamiento que tiene como finalidad proveer todo lo relativo al presupuesto, contabilidad y gasto público, siendo dicho ordenamiento la *Ley de Presupuesto, y Gasto Público del Estado de Puebla*, que en diciembre de 2012 sustituyó a la anterior Ley en la materia

En este ordenamiento se define que el presupuesto, la contabilidad y las diversas modalidades en las que se ejerce el gasto público que se norman y se regulan por las disposiciones del mismo.

Gasto público

El gasto público comprende el conjunto de las erogaciones expresado en diversos conceptos: El gasto comprometido, que refleja la aprobación por la autoridad competente para realizarlo; el gasto corriente, que son las erogaciones en bienes y servicios; el gasto devengado, que es el derivado del registro que hace el Ejecutor de Gasto en el Sistema de Contabilidad Gubernamental; el gasto de inversión, que son las

asignaciones de Recursos Públicos destinados a la adquisición y construcción de bienes de capital, a la conservación de los ya existentes, o la adquisición de valores financieros; el gasto de operación, que es el conjunto de erogaciones que se realizan para adquirir los bienes y servicios necesarios que permiten el funcionamiento permanente y regular de la Administración Pública Estatal; etcétera, entre los más significativos.

La programación del gasto público estatal parte de los ejes estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo. Así, lo primero que se realiza es definir las estructuras programáticas, objetivos, metas, tiempos y responsables de la ejecución de los Programas Presupuestarios, así como los instrumentos, acciones y recursos necesarios para el logro de estos objetivos. Estas directrices parten de lo que establezca el Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Finanzas y Administración.

De los Presupuestos de Egresos

El gasto público estatal se basará principalmente en la estimación de los ingresos, así como en objetivos, metas y Programas Presupuestarios orientados a resultados. Los presupuestos se elaborarán para cada Ejercicio Fiscal y se fundarán en costos. La Secretaría de Finanzas y Administración verificará que los anteproyectos de presupuestos de egresos que le presenten los Ejecutores de Gasto, definan el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. El Presupuesto de Egresos estará contenido en la Ley de Egresos que apruebe el Congreso del Estado, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año del 1 de enero al 31 de diciembre del año (considerado, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de los Ejecutores de Gasto que en el propio presupuesto se señalen. Los Programas de acción que comprendan más de un ejercicio presupuestario se sujetarán a las asignaciones que se consignan en el presupuesto de cada año).

Del ejercicio del gasto público estatal

En la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla, Título Tercero, correspondiente a “Del Gasto Público”, prevé de manera general la forma en que los Ejecutores de Gasto deberán ejercer y comprobar los Recursos Públicos de sus Presupuestos de Egresos autorizados; asimismo, establece los lineamientos básicos para que el Gobierno del Estado y los Municipios se coordinen para comprobar el ejercicio de los Recursos Públicos que les fueron transferidos por la Federación. De la misma manera, se estipulan las Transferencias, Subsidios y Ayudas que el Gobierno del Estado autoriza a los Ejecutores de Gasto, así como los Recursos Públicos que las Dependencias y Entidades necesiten para realizar inversión pública y Contratos Multianuales, aplicando las medidas de racionalidad y eficiencia en el ejercicio del gasto.

Por otro lado, el Gobierno del Estado, los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria o los Fideicomisos Públicos considerados Entidades Paraestatales, podrán celebrar Proyectos de Inversión, pudiendo afectar la Secretaría de Finanzas sus ingresos derivados de participaciones, fondos federales, contribuciones, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios u otros conceptos o ingresos susceptibles de afectación, como fuente de pago o garantía.

Información, Evaluación y Contabilidad

Quienes ejerzan gasto público, además de la obligación para proporcionar toda la información presupuestal y financiera que les sea solicitada por las Secretarías de Finanzas y Administración y la de la Contraloría, deberán evaluar su desempeño en los resultados obtenidos por la aplicación del gasto público bajo su responsabilidad.

Las Secretarías de Finanzas y la de Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de los Programas Presupuestarios aprobados por las Dependencias y Entidades, para medir, mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño,

la calidad y los resultados obtenidos en la Administración Pública Estatal a fin de proponer, en su caso, las medidas conducentes.

Lo anterior debe ser adecuado a lo que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para la captación y el registro de todas las operaciones de activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos, así como las asignaciones y ejercicio del Presupuesto de Egresos que realicen los Ejecutores de Gasto, en los términos que marca esta Ley General.

Participación ciudadana en la conducción de las políticas públicas. Una propuesta de cooperación para el desarrollo poblano

La participación ciudadana está ligada a la idea de representación que surge y se desarrolla dentro de la democracia.

Para Reinaldo Vanossi, las ideas de representación y de participación están vinculadas entre sí por su origen y su desenvolvimiento histórico.⁵³ Este autor sostiene que fue Maurice Hauriou uno de los iniciadores de la temática “participacionista”, para quién la primera forma de participación es la *elección*, por lo que no hay participación sin *elección*. Así, la participación supone en primer término el funcionamiento de organismos representativos surgidos de un proceso de elección política.

Sostiene Vanossi que más recientemente, cierto sector de la doctrina asigna a la participación un sentido diferente, alejado de la idea de representación con que había convivido en su desarrollo inicial, mismo que ha presentado variantes que van de la idea de la participación como complemento de la representación hasta la idea de la participación como sustitución de la representación.⁵⁴ La participación, en general, implica la inclusión en el proceso mediante el cual las estructuras políticas, culturales o económicas adoptan sus decisiones: participar consiste en estar incluido en ese proceso de toma de decisiones.

Para lograr una sistematización, Agustín Gordillo ha clasificado los medios de participación de la siguiente manera:

⁵³ Jorge Reinaldo A. Vanossi, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 199.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 204.

- A) Causas formales-clásicos:
 - a) Elección de autoridades;
 - b) Sistema de partidos políticos;
 - c) Opinión pública y prensa;
 - d) Descentralización (territorial e institucional);
 - e) Régimen municipal.
- B) Causas modernos:
 - a) Grupos de intereses: cabe señalar que no todas las integran estos grupos (carácter no igualitario) y que la composición numérica varía mucho (carácter no democrático);
 - b) Organizaciones comunitarias no corporativas (juntas vecinales, sociedades de fomento, cooperadoras escolares, ateneos culturales) atienden intereses de tipo general, pero limitadas a objetivos concretos;
 - c) Corporaciones públicas no estatales (colegios profesionales) se caracterizan por su especialización, la elección de sus autoridades, y la formalización de su existencia y funcionamiento por ley;
 - d) Comisiones mixtas de planificación: buscan el consenso en la elaboración de los planes;
 - e) Consejos económico-sociales: reproducen dictámenes a través de consultas obligatorias pero de efectos no vinculantes.
- C) Causas informales:
 - a) Publicidad (no reserva en la gestión oficial);
 - b) Delegación (como aptitud de los superiores en su manejo de los inferiores, jerárquicamente hablando).⁵⁵

LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA

Es importante hacer mención de la vinculación de la participación en general con el desarrollo histórico de la democracia.

Aunque el término democracia se incorporó al inglés en el siglo XVI, proveniente de la palabra francesa *democratie*, sus orígenes son griegos pues deriva de la palabra *démokratia*, cuyas raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno).

⁵⁵ Agustín Gordillo, "Causas de participación ciudadana", Informe al Quinto Congreso hispano Luso Americano Filipino de Municipios, citado por Jorge Reinaldo Vanossi, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 205-206.

Democracia clásica

Al parecer fue a mediados del siglo VI cuando surgió en Quíos el primer gobierno democrático. Esta nueva cultura política pronto se extendió por toda la civilización griega. Uno de los factores que más influyeron para el desarrollo de un tipo de vida democrático fue el surgimiento de una ciudadanía a la vez económica y militarmente independiente, en esas pequeñas ciudades-Estado.⁵⁶ A este gobierno se le conoce como la democracia clásica y tiene las siguientes características:

- a) Una participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativas y judicial;
- b) La asamblea de ciudadanos ejerce el poder soberano;
- c) El ámbito de acción del poder soberano incluye todos los asuntos comunes de la ciudad;
- d) No existen distinciones de privilegio entre los ciudadanos ordinarios y los que ocupan puestos públicos.⁵⁷

Democracia protectora

Después, de la democracia clásica es importante mencionar a la democracia protectora. Va a ser Hobbes quien se aparte sistemáticamente de los postulados de la democracia clásica, ya que sólo en un Estado protector poderoso se podría reducir adecuadamente los peligros que afrontan los ciudadanos dejados a su libre albedrío. Desde una perspectiva distinta, pero complementaria, Locke y Montesquieu sostuvieron que debían existir límites al poder político.

Van a ser la filosofía política y el liberalismo inglés, a través de sus exponentes: James Madison, Jeremy Bentham y James Mill, quienes realizan la elaboración más importante: los gobernantes deben responder ante los gobernados a través de mecanismos políticos, que proporcionan a los ciudadanos los medios adecuados para escoger, autorizar y controlar las decisiones políticas. A pesar de esto, la cuestión de quién debía

⁵⁶ David Held, *Modelos de democracia*, México, Patria, 1992, p. 29.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 50.

contar como “individuo” y de la naturaleza de la participación política, permaneció poco clara o pendiente.⁵⁸

Las obras de los teóricos políticos desde Maquiavelo y Hobbes ejercieron una influencia muy importante en el mundo anglosajón. A pesar de eso, estas tradiciones de pensamiento, y el modelo de la democracia protectora, se contraponen a una postura alternativa que trató de combinar una nueva concepción de la relación entre el ciudadano y el Estado.

Democracia desarrollista

Ante la falta de eficacia de las viejas tradiciones políticas y religiosas, la naturaleza de la participación de los ciudadanos en el gobierno se convirtió en una preocupación sumamente importante. Así, la democracia podía convertirse en un mecanismo para el desarrollo de los ciudadanos o para la formación de una ciudadanía activa y participativa.⁵⁹ Trayendo como consecuencia la formación de la democracia desarrollista, que tiene como principales exponentes a Juan Jacobo Rousseau, Mary Wollstonecraft y John Stuart Mill.

En lo sostenido por Hobbes y Locke, la soberanía se transfiere del pueblo al Estado y sus dirigentes. En cambio, Rousseau sostiene que tal transferencia de soberanía no necesitaba o no debía tener lugar: la soberanía no sólo tiene su origen en el pueblo, sino que debe quedarse ahí. En un pasaje de su obra escribió:

La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada... Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula; no es una ley. El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto han sido elegidos, es esclavo, no es nada (*El contrato social*, p. 98).

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 80-81.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 95.

Rousseau estaba a favor de un sistema político en el que las funciones legislativa y ejecutiva estuvieran claramente delimitadas. El pueblo forma parte de la Asamblea Legislativa y constituye la autoridad del Estado, y el gobierno ejecuta las leyes del pueblo. Por lo tanto, el gobierno es el resultado de un acuerdo entre los ciudadanos y es legítimo siempre y cuando cumpla con lo aprobado por la voluntad general. Si dejase de comportarse de este modo podría ser revocado y cambiado.⁶⁰

Un modelo menos radical que el sustentado por Rousseau, pero también calificado como democracia desarrollista, tiene las siguientes características:

- a) La participación en la vida política es necesaria para la protección de los intereses individuales, y para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo.
- b) La soberanía popular con el sufragio universal.
- c) Gobierno representativo.
- d) Frenos constitucionales.
- e) Participación de los ciudadanos en las distintas ramas del gobierno, a través del voto, una extensa participación en el gobierno local, debates públicos y el servicio judicial.⁶¹

De los modelos de democracia mencionados se desarrollan variantes contemporáneas, una de éstas es el *elitismo competitivo y la visión tecnocrática*.

Democracia elitista competitiva

Max Weber y Joseph Schumpeter concebían a la vida política con muy poco margen para la participación democrática. Ya que inevitablemente se debía pagar un alto precio por vivir en una sociedad moderna industrial.

Las características de la democracia elitista competitiva son las siguientes:

⁶⁰ *Ibidem*, p. 100.

⁶¹ *Ibidem*, p. 129.

- a) Un gobierno parlamentario con ejecutivo fuerte.
- b) Competencia entre élites y partidos políticos rivales.
- c) Dominio del parlamento por los partidos políticos.
- d) Carácter central del liderazgo político.
- e) Burocracia: una administración independiente y bien formada.
- f) Límites constitucionales y prácticos al margen efectivo de decisión política.⁶²

Pluralismo

Tiene su punto de partida en una escuela de analistas políticos, a la que se denomina teoría empírica de la democracia o “pluralismo”. Éstos exploraron las interrelaciones entre la competencia electoral y las actividades de los grupos de interés organizados, y llegando a sostener que la política democrática moderna es en la realidad mucho más competitiva. En ésta se describe al ciudadano como un ser aislado y vulnerable en un mundo marcado por el choque competitivo entre élites.⁶³

Los términos de referencia intelectuales los establecieron principalmente dos corrientes de pensamiento: las ideas de Madison en la teoría de la democracia americana y las utilitaristas del carácter ineludible de la búsqueda competitiva de la satisfacción de intereses.

Las características del “pluralismo” son las siguientes:

- a) Garantiza el gobierno de las minorías;
- b) Es un obstáculo fundamental al desarrollo de facciones excesivamente poderosas y de un Estado insensible.
- c) Derechos del ciudadano, incluido una persona-un voto, la libertad de expresión, la libertad de organización.
- d) Un sistema de frenos y contrapesos entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y la administración burocrática.
- e) Sistema electoral competitivo con al menos dos partidos.
- f) Abanico diverso de grupos de interés, que buscan influencia política.
- g) Las normas constitucionales están inmersas en una cultura política.
- h) El poder es compartido e intercambiado entre numerosos grupos de la sociedad.

⁶² *Ibidem*, p. 223.

⁶³ *Ibidem*, p. 225.

- i) Valor de consenso respecto a los procedimientos políticos.
- j) Equilibrio suficiente entre los ciudadanos activos y los pasivos, como para garantizar la estabilidad política.⁶⁴

Democracia legal

A la restauración del orden liberal se le ha llamado democracia legal. Únicamente si el poder del Estado está circunscrito por Ley pueden los ciudadanos disfrutar de la libertad, o sea por normas que especifiquen los límites al ámbito de acción del Estado; límites que tienen su fundamento en el derecho individual a desarrollar las ideas y gustos propios. La democracia legal establece las características de una sociedad de libre mercado y un Estado mínimo. Las características principales son las siguientes:

- a) El principio de la mayoría es una forma efectiva de proteger a las personas del gobierno arbitrario.
- b) Para que la vida política, al igual que la económica, sea una cuestión de la libertad e iniciativa individual, el gobierno debe circunscribirse al imperio de la ley.
- c) Intervención mínima del Estado en la sociedad civil y en la vida privada.
- d) Una sociedad de libre mercado lo más extensa posible.
- e) Un liderazgo político efectivo guiado por los principios liberales.
- f) Reducción al mínimo de la excesiva regulación burocrática.
- g) Restricción del papel de los grupos de interés (los sindicatos, por ejemplo).
- h) Reducción al mínimo de la amenaza del colectivismo de todo tipo.⁶⁵

Democracia participativa

Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones es probable que crean que la participación vale la pena, que participen activamente y que, defendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 246-247.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 302-303.

Es necesario que los derechos democráticos se extiendan desde el Estado a las empresas económicas y a otras instituciones centrales de la sociedad, como serían los partidos competitivos, los representantes políticos las elecciones periódicas, ya éstos constituyen elementos ineludibles de una sociedad participativa. La participación directa y el control sobre las instituciones, además de la competencia entre partidos y grupos de interés en las cuestiones gubernamentales es la forma más realista de avanzar los principios de la democracia participativa.⁶⁶ Las características de la democracia participativa, son las siguientes:

- a) Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la sociedad.
- b) Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados.
- c) Funcionamiento de los partidos participativos en la estructura parlamentaria o del Congreso.
- d) Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.
- e) Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos.
- f) Reducción, en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.
- g) Un sistema abierto de comunicación que garantice la toma de decisiones informadas.
- h) Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres tengan la posibilidad de participar.⁶⁷

VARIANTES DE LA DEMOCRACIA

Una de las propuestas de los últimos tiempos concibe a la democracia como consecuencia organizativa de la dignidad humana.

Actualmente se considera a la democracia casi en todo el mundo como un buen ordenamiento estatal, con lo cual se olvida frecuentemente —como lo sostiene Peter Häberle— que se requiere una caracterización

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 312-313.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 315-316.

más próxima: como democracia “con división de poderes”, “vinculada a valores”, “en libertad”, “pluralista”.⁶⁸

La democracia tiene numerosas variantes entre las diversas naciones. Ésta requiere constantemente de reformas, por ejemplo, con al mejoramiento de la protección de minorías, mediante el fortalecimiento de los derechos de la oposición en la democracia parlamentaria, a través del impedimento de que un poder económico muy grande se transforme en poder político o mediante la limitación del financiamiento público a los partidos políticos, así como a través del desarrollo de competencias de control jurisdiccional.⁶⁹

Las variantes de la democracia se ven reflejadas en la distinción entre democracia presidencial y parlamentaria, o en diferencia entre democracia representativa (indirecta) y directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular) y sus formas mixtas. A tal grado se dan estas variantes que ya no sólo se concibe a la democracia como el “gobierno del pueblo”, sino como el “gobierno de los ciudadanos”.⁷⁰

ESTRUCTURA LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana tiene como punto de partida lo dispuesto por la Constitución Política Federal, en su artículo 26, al disponer que:

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.

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.

⁶⁸ Peter Häberle, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, p. 193.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 194.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 201.

La constitución del Estado, en su artículo 20, fracción I, al establecer las prerrogativas de los ciudadanos del Estado, dispone lo siguiente: “I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la Ley de la materia”.

La misma Constitución en su artículo 85, establece lo relativo al plebiscito de la siguiente manera:

Artículo 85.- A través del proceso de plebiscito, el Titular del Ejecutivo y el Congreso del Estado podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Gobernador del Estado que sean trascendentales para el orden público o el interés social de la Entidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley aplicable y a los términos siguientes:

I.- No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del Gobernador del Estado relativos a:

- a) Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos de la Entidad.
- b) Régimen interno de los órganos de la Administración Pública del Estado.
- c) Actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables.
- d) Los demás que determinen las leyes.

II.- El Titular del Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado podrán solicitar al Instituto Electoral del Estado dé inicio al proceso de plebiscito, mediante convocatoria que se expida cuando menos 90 días antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se publicará en el *Periódico Oficial del Estado* y en los diarios de mayor circulación en la Entidad, y deberá contener:

- a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito.
- b) La fecha en que habrá de verificarse el plebiscito.
- c) La pregunta o preguntas conforme a las cuales los ciudadanos expresarán su aprobación o rechazo.

III.- Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el Gobernador del Estado cuando una de las opciones o la totalidad de ellas obtenga una votación válidamente emitida de más del 50 por ciento y participen en el proceso respectivo cuando menos el 40 por ciento de los ciudadanos poblanos inscritos en el Registro Federal de Electores, debidamente identificados;

IV.- En el año en que se verifique elección de representantes populares y durante los 90 días posteriores a la conclusión del proceso electoral, no podrá realizarse plebiscito alguno. Asimismo, no podrán desarrollarse dos plebiscitos en el mismo año; y

V.- El Instituto Electoral del Estado organizará el proceso de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, remitiéndola al Ejecutivo del Estado para su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, en el Título IV, contiene un capítulo único relativo a la participación ciudadana, en los artículos del 72 al 78, que disponen lo siguiente:

Artículo 72.- Con el propósito de fortalecer la Administración Pública, se establece en este capítulo la forma en que podrá vincularse la participación ciudadana con las acciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado.

Artículo 73.- Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, podrán promover la formalización de la participación ciudadana en asuntos sustantivos de su competencia, a través de la constitución de organismos que actúen como instancias de análisis y opinión y que tengan como objeto, manifestar los intereses de la sociedad. Estos organismos podrán funcionar permanente o temporalmente y se integrarán con representantes de los sectores público, privado y social de la entidad, cuya actuación será en forma colegiada.

Artículo 74.- Los organismos de participación ciudadana sólo podrán crearse o extinguirse por decreto o acuerdo del Gobernador del Estado. En el que se incluirán ente otros elementos, los siguientes:

- I.- Denominación;
- II.- Forma o estructura;
- III.- Domicilio;
- IV.- Objeto y lineamientos a seguir conforme a su naturaleza;
- V.- Duración;
- VI.- Integración;
- VII.- Organización interna;
- VIII.- Forma de sesionar.

Artículo 75.- El Decreto o Acuerdo de creación de los organismos de participación ciudadana se publicarán en el *Periódico Oficial del Estado* y

deberán contemplar genéricamente entre sus lineamientos a seguir, los siguientes:

- I.- Ser órgano de análisis y opinión de la Administración Pública Estatal;
- II.- Sugerir programas y acciones para la solución de problemas específicos que enfrenta la sociedad;
- III.- Apoyar con creatividad y objetividad las tareas de simplificación administrativa y de atención a las necesidades sociales;
- IV.- Promover el bienestar, la productividad, la competitividad, el empleo, la estabilidad y el desarrollo integral de la sociedad;
- V.- Presentar inconformidades, quejas o denuncias por la actuación indebida de servidores públicos, que obren en perjuicio de la sociedad;
- VI.- Enfatizar la prevención de problemas a través de una permanente evaluación prospectiva de la problemática estatal, e impulsar reformas necesarias a nivel estatal que permitan descentralizar la toma de decisiones y unificar los esfuerzos de todos los sectores.

Artículo 76.- La dirección y coordinación de los organismos de participación ciudadana podrá estar a cargo de un consejo, comisión, asamblea general o su equivalente, el cual podrá constituir comités y subcomités técnicos o ejecutivos, para apoyar la supervisión de la marcha normal del órgano; contando con una contraloría social, la que se encargará de atender problemas de organización, vigilar el cumplimiento de los acuerdos tomados, establecer los criterios que deban orientar sus actividades e instrumentar las medidas de control, necesarias para garantizar el cumplimiento de su objeto.

Artículo 77.- Serán representantes del sector público estatal en los organismos de participación ciudadana, aquellos que determine el Gobernador del Estado.

Artículo 78.- Los representantes de los sectores privado y social que integren este tipo de organismos, lo harán en forma honorífica y en tal virtud no podrán ser considerados como servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio de los Poderes del Estado.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado, en los siguientes artículos contemplan la participación ciudadana:

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

- VI.- Los lineamientos bajo los cuales los particulares contribuirán al logro de los objetivos y metas de los planes y programas a que se refiere esta Ley.

Artículo 4.- El Ejecutivo y los Ayuntamientos son responsables, en el ámbito de su competencia, de llevar a cabo y conducir la Planeación del Desarrollo, fomentando la participación de los sectores económico, social y privado que integran el estado.

Artículo 8.- La organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática tiene por objeto garantizar a la población los elementos necesarios para su desarrollo integral y equilibrado a través de:

I.- Un desarrollo social que satisfaga las necesidades básicas de las mayorías, mediante la conformación de una estructura que transforme al proceso productivo en proveedor de bienes servicios y eleve el nivel de vida de la población.

II.- Un desarrollo político que fortalezca la democracia en la que el estado ha de crecer; que preserve y consolide las instituciones como elementos del perfecto estado de derecho.

III.- Un desarrollo económico constituido en la justicia, la libertad y la eficiencia, para obtener la equitativa distribución de la riqueza producida y un nivel de vida digno de todos los habitantes.

V.- Un desarrollo administrativo a través del cual se identifiquen los recursos humanos y financieros que sustentan a la Administración Pública Estatal, y a la promoción para la participación de la comunidad en el proceso de planeación para el desarrollo.

VI.- Un desarrollo financiero consistente en el establecimiento de políticas fiscales y crediticias realistas, que permitan la equidad en la recaudación y el reparto de los ingresos del estado.

Artículo 10.- El Ejecutivo del Estado, los Titulares de las dependencias integrantes de la Administración Pública Estatal, los Diputados al Congreso del Estado, los Presidentes y Regidores de los Ayuntamientos, serán competentes para:

I.- Vigilar y asegurar la implementación del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el ámbito de su jurisdicción.

II.- Cumplir con la elaboración de los Planes y Programas a los que se refiere el artículo 9º de la presente Ley.

III.- Prever el cumplimiento y la consistencia de las políticas, objetivos, metas y estrategias contenidas en los Planes y Programas estatales y municipales.

IV.- Impulsar motivar y promover la participación popular en la planeación a través de foros de consulta, donde se darán a conocer los diagnósticos, problemática y alternativas para la elaboración de los Planes y Programas de Desarrollo estatal y municipal.

Artículo 11.- La Secretaría y los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones:

Apartado A. Son atribuciones de ambos:

VII.- Promover en el ámbito de su competencia, la participación social, con sujeción a los principios rectores de la planeación, para la conformación de Planes y Programas y la regulación e impulso del otorgamiento de aportaciones de los beneficiarios en los casos en que resulte procedente;

Artículo 12.- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, tiene las siguientes atribuciones:

I.- Constituir el foro de consulta y análisis de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad y de la problemática económica y social de la Entidad, para su incorporación al proceso de planeación.

II.- Promover la participación de la comunidad en el proceso de planeación.

III.- Promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad en la elaboración y actualización del Plan de Desarrollo Estatal, de los Planes y Programas de desarrollo que requiera la Entidad, dentro del marco normativo del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

IV.- Fomentar la coordinación entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, así como la cooperación de los sectores social y privado, para su participación en el proceso de planeación.

V.- Promover la instrumentación del proceso de planeación en sus vertientes de coordinación y concertación.

VI.- Aprobar en asamblea plenaria los Planes y Programas de Desarrollo, dentro del marco normativo del sistema Estatal de Planeación Democrática.

Artículo 31.- Es materia del presente capítulo:

IV.- Establecer las bases que permitan la participación de los sectores social y privado en la ejecución de los Planes y Programas de Desarrollo Estatal, Regional y Municipal; y

Artículo 34.- La inducción de las acciones de los particulares en materia económica y social se llevará a cabo por políticas que fomenten, regulen y orienten el desarrollo del estado, ajustándose a los objetivos y metas de los Planes y Programas mencionados en el artículo 9º de esta Ley.

Artículo 35.- El estado podrá coordinarse y colaborar con otro u otros estados y/o con la Federación con el objeto de definir, instrumentar y ejecutar Programas de Desarrollo conjuntos y para tal efecto podrán convenir:

IX.- La forma en que incorporarán la participación social y privada;

Artículo 39.- Los sujetos de esta Ley, podrán suscribir convenios y anexos que tengan por objeto definir y establecer los criterios, estrategias y bases para la aportación de recursos humanos, financieros y materiales, destinados a la ejecución coordinada de programas y acciones entre ellos y, en su caso, los mecanismos de participación social.

En virtud del análisis histórico, teórico y legal se puede concluir que para una efectiva participación de la ciudadanía en la conducción de las políticas públicas se hace necesario adecuar el marco legal con la creación de una Ley de Participación Ciudadana en donde se contemplen los instrumentos mínimos para garantizar una democracia de ciudadanos como es el requerimiento de un Estado constitucional democrático acorde con las necesidades de un mundo en la globalización.

La sociedad civil ha sido vista como un elemento necesario para el proceso de consolidación de la democracia.

Sociedad civil

La sociedad civil tiene como principio primario la libertad de asociación y de comunicación. Se compone por un conjunto de organizaciones, formales y/o informales que privilegiando siempre el bien público sobre el bien privado, persiguen objetivos específicos sin aspirar a ganar el poder formal.

Existe un estudio del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República en el que reproduce diversos instrumentos de la democracia participativa; en él puede leerse:

MARCO CONCEPTUAL

Principios de la participación ciudadana

Mucho se ha hablado sobre los mecanismos de democracia participativa o democracia directa. Distintos juristas mexicanos mantienen ciertas reservas para instituir estos instrumentos en el marco constitucional

del país y uno de los argumentos más recurridos es que al paso de la historia han sido utilizados para legitimar actos en esencia antidemocráticos, desde las conquistas napoleónicas hasta los gobiernos de Adolfo Hitler, Benito Mussolini, Francisco Franco, Françoise Duvalier y Augusto Pinochet, este último a pesar de todos sus abusos y autoritarismo, estuvo dispuesto a permitir el retorno de la democracia después de perder en el plebiscito de 1988.

Es muy común que se confundan el alcance y significado de los instrumentos jurídicos de democracia participativa por antonomasia: las materias o temas de aplicación y los efectos de ésta, por lo que para evitarlo, es necesario conocer los principios en los cuales radica la participación ciudadana:

I. Democracia, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie.

II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.

III. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar, que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.

IV. Solidaridad, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos; eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás; así como, nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.

V. Legalidad, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática.

VI. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública.

VII. Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.

VIII. Sustentabilidad, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno, y

IX. Pervivencia, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Por otra parte, la participación ciudadana, asegura que los representantes electos permanezcan responsables, refleja la opinión pública en forma precisa y disminuye la polarización y el conflicto de los partidos políticos, por lo que ayuda a romper los retrasos en la toma de decisiones parlamentarias y permite revisar decisiones incorrectas en forma relativamente fácil, por lo que es importante diferenciar entre las formas pasivas y las activas de dicha participación:

Formas pasivas de participación ciudadana

Estas formas incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar qué percepción tienen respecto a ellos y su opinión acerca de los planes y opciones. Los ciudadanos juegan un papel activo al proporcionar elementos para el sistema de planificación.

Los funcionarios públicos suelen recurrir a las formas pasivas de participación ciudadana para encontrar el apoyo del público y para los proyectos que desean llevar a cabo. Obviamente, el problema que se puede plantear en relación con este punto es, si es legítimo que los funcionarios

públicos intervengan para animar a los ciudadanos a apoyar determinados programas.

Con respecto a los aspectos de la información de la participación pasiva, los funcionarios del gobierno preparan y distribuyen publicaciones informativas para despertar el interés y explicar conceptos, temas y procedimientos. Adicionalmente, los funcionarios pueden animar a las estaciones de radio y televisión a transmitir programas relacionados con los problemas públicos y sus soluciones.

La investigación mediante encuestas es una valiosa fuente de información a la que necesitan recurrir los funcionarios y planificadores del gobierno, en el supuesto de que sea realizada correctamente y que los resultados se analicen con esmero. Una pregunta clave concierne al diseño y análisis de encuestas. Se puede aducir que la encuesta debe ser conducida por una organización neutral, posiblemente una universidad o una empresa privada dedicada a la realización de encuestas, la cual no es corresponsable de la preparación o ejecución de los planes.

Formas activas de participación ciudadana

Van desde la asamblea popular abierta hasta la iniciativa distrital y la reunión de protesta. En la asamblea popular los votantes son orientados en el proceso de toma de decisiones por el comité financiero y el directorio de planificación de la localidad, así como por otros funcionarios locales.

a) *La audiencia pública*: en los gobiernos locales con consejos electos son la forma más antigua de participación ciudadana activa en la toma de decisiones, incluye audiencias públicas formales en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista y, en ocasiones, cuestionar a los funcionarios. Los procedimientos administrativos estatales en algunos países ordenan que las dependencias administrativas deben realizar audiencias públicas antes de emitir normas y regulaciones o de emprender proyectos específicos.

b) *Comités de consulta de los ciudadanos*: los propósitos legítimos de estos dos tipos de comités (permanente y *ad hoc*), son similares: 1) pro-

porcionar a los ciudadanos una oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones; 2) mejorar las comunicaciones bilaterales entre los ciudadanos y los funcionarios públicos; y 3) aprovechar la pericia de los ciudadanos en diversas áreas funcionales.

La mayoría de los comités se componen solamente de miembros designados. Las principales ventajas de este método de selección son que se realiza con base en la pericia y en los intereses de las personas así como el equilibrio en la composición de los miembros, en términos de su situación geográfica, étnica, racial, socioeconómica y otras características.

Otras manifestaciones de democracia directa son: la iniciativa popular, la revocación de mandato y el veto, aunque a este último se le caracterice como una modalidad del referéndum. Al respecto, Hugo Concha señala de la *iniciativa popular*: “consiste en la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de la Ley, al pueblo mismo”.

Por su parte, *la revocación de mandato* tiene que ver con un procedimiento por el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ésta, puede promover la destitución de los representantes elegidos antes de concluir su periodo, a través de elecciones especiales donde se les confirme o se les destituya.

El *veto*, a su vez, es la atribución otorgada a una fracción del cuerpo electoral para exigir dentro de un plazo determinado que una Ley ya aprobada y vigente sea sometida a votación popular de cuyo resultado dependerá la continuación o no de la vigencia de la Ley.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Joseph Zimmerman afirma que la teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos debe tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno. En la democracia participativa la teoría de la retroalimentación del liderazgo limita el papel de los ciudadanos, básicamente la elección periódica de funcionarios públicos, quienes, proponiendo políticas, le brindan el liderazgo. La res-

ponsabilidad de la toma de decisiones permanece en manos de los funcionarios.

Así mismo, Zimmerman establece que la democracia participativa presenta los siguientes *beneficios*:

La participación ciudadana se deriva de las adopciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales. Facilita la ejecución de los planes y programas además de tener un alto valor democrático.

Como *desventajas* señala el que las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios adicionales pueda demorar la preparación y ejecución de los planes, así como el aumento significativo de los costos para su aplicación.

También señala que los ciudadanos pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los Planes y Programas, y los intentos de los funcionarios de explicar las sutilezas técnicas pueden producir mayores retrasos.

Por otro lado, existe el riesgo de que los ciudadanos que participen en los procesos de planificación de puesta en práctica tengan un punto de vista localista y enfocados solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere un conflicto entre lo que es mejor para una determinada comunidad y lo que es mejor para un área geográfica más amplia. Los individuos que participan en los programas y en la toma de decisiones pueden no representar a toda la ciudadanía.

Menciona que puede ocurrir un conflicto de valores, si los valores de los participantes difieren significativamente de los que tienen los funcionarios electos y los burócratas.

Los principales instrumentos de democracia participativa son:

El referéndum

Es una institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. Se define como

el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba de modo definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos.

Es una institución característica del régimen democrático; supone una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano y el consiguiente interés por los asuntos públicos.

Es el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes ratifica o desaprueba de modo definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos.

Es considerado como el principal instrumento de democracia semi-directa, por medio del cual, el electorado participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisional de sus representantes en asambleas constituyentes o legislativas.

Zimmerman hace un estudio complejo sobre la figura del referéndum afirmando que por medio éste, los ciudadanos tienen, con frecuencia, la oportunidad de hacer saber a quiénes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población sobre algún punto controvertido, y pueden, también llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto. Un órgano de gobierno puede decidirse a emplear el referéndum de recomendación. En otros casos, el órgano gubernamental puede elegir que los votantes tomen la decisión, en virtud de lograr importancia del asunto o por un deseo de evitar el enfrentamiento con un gran número de votantes.

Los ciudadanos pueden utilizar el referéndum de protesta o de petición para retrasar y posiblemente evitar que entre en vigor una Ley promulgada por una Legislatura local o estatal.

Clases de clasificación del referéndum

1. Consultivo: se pone a consideración de la ciudadanía el tema o asunto sobre el cual se pretende conocer si hay lugar a designar o no.

2. De ratificación: se somete a consideración del cuerpo electoral un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.

3. Resolutivo: se somete a consideración del cuerpo electoral un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.

4. Constitucional: tiene dos aspectos; uno como soporte de la organización constitucional de un Estado y otro, como acto decisorio sobre un documento constitucional aprobado por un constituyente.

5. Legislativo: se refiere a la ratificación de la legislación ordinaria.

6. Facultativo: es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.

7. Obligatorio: es ineludible para los ciudadanos por disposición constitucional. Es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias, la Constitución o la Ley exige su aplicación con carácter general o parcial.

8. Consultivo: da lugar a la implementación de una medida legislativa.

9. Abrogativo: se utiliza para abrogar alguna disposición legislativa vigente.

10. Controlado: el gobierno decide si lo lleva a cabo o no.

11. De recomendación: hay dos variedades de referéndum de recomendación o facultativo, el cual expresa la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. La primera de ellas sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestión en la boleta. El órgano legislativo solamente se orientará por el resultado del plebiscito, pero no estará obligado a adoptarlo. La segunda variedad requiere la circulación de peticiones por parte de los ciudadanos, para colocar un asunto en la boleta del referéndum no obligatorio. Esta variedad se ha hecho bastante común desde que los grupos de interés, tanto regionales como nacionales, descubrieron que el referéndum de recomendación es un medio eficaz para dar publicidad a sus puntos de vista.

12. Voluntario: el referéndum voluntario o *indirecto* es iniciado por un órgano legislativo que decide permitir que los votantes determinen la política acerca de una cierta cuestión, frecuentemente por tratarse de asuntos controvertidos.

13. De petición: conocido también como referéndum de protesta o directo, completa el veto de los ciudadanos permitiendo que los votantes, a través de peticiones, detengan la ejecución de una Ley hasta que se determine mediante un referéndum si se debe o no rechazar la misma.

Es similar a la iniciativa en el sentido de que la acción para colocar una Ley en la boleta del referéndum se origina en los votantes. La recolección positiva del número requerido de firmas tiene como resultado un referéndum obligatorio.

La disposición constitucional para el referéndum de petición excluye ciertos temas, tales como religión, apropiaciones, legislación especial (una Ley que afecta a un único gobierno local) y asuntos judiciales.

14. General: cuando debe ser aplicado para la sanción o reforma de toda norma. (por la extensión o alcance con que debe ser aplicado).

15. Parcial: cuando debe serlo solo para determinadas normas (por la extensión o alcance con que debe ser aplicado).

16. Además de la distinción oficial entre referéndum *estatal o local* y *constitucional o estatutario*, se pueden identificar otros cuatro tipos de referéndum; algunos autores establecen otras modalidades según la naturaleza que lo regula: especial, jurídico, eficacia y grado de influencia. Puede ser también: *gubernativo, nacional, regional o local*.

17. Si se hace referencia a la oportunidad o momento, dentro del proceso constituyente o legislativo, puede ser: *post legem* o *ante legem*, según el proyecto sea sometido a la votación del cuerpo electoral después o antes de haberse pronunciado sobre el mismo órgano representativo.

Argumentos a favor del referéndum

1. El ciudadano es el soberano y el referéndum es un mecanismo de democracia “pura”.

2. El referéndum de petición tiene la capacidad de hacer a los legisladores más responsables frente a la ciudadanía puesto que coloca a los ciudadanos en posición de cuestionar la capacidad deliberada de los legisladores.

3. Reduce la apatía de los ciudadanos e incrementa su interés en los asuntos gubernamentales, puesto que el referéndum de petición proporciona la posibilidad de emitir un veto sin que por ello se quiten sus responsabilidades a los legisladores.

4. El referéndum de petición y el obligatorio promueven un movimiento altamente deseable para acortar las constituciones estatales y las cartas consultivas locales, dado que se necesitan menos restricciones sobre los poderes legislativos cuando éstos se hallan sujetos a éste.

5. Las campañas asociadas con el referéndum producen la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos y, por tanto, contribuyen a la educación del pueblo.

6. El referéndum opcional se puede usar para lograr un desempate legislativo.

7. El referéndum de protesta es una extensión natural del principio de pesos y contrapesos inherentes al actual sistema de gobierno.

8. El referéndum ayuda a legitimizar decisiones y actos gubernamentales.

9. Las decisiones y los programas son enriquecidos por el conocimiento y la experiencia de muchas personas, por lo que se tiene una mayor posibilidad de corresponder a las necesidades reales y de ser eficientes.

10. Cuando se substituye la pasividad por la participación se da a los interesados la oportunidad de ampliar sus conocimientos y perfeccionar su competencia.

Argumentos en contra

1. Debilita al gobierno no representativo al desalentar a los líderes enérgicos e innovadores para buscar su propia elección como legisladores.

2. Propicia que los legisladores dejen al electorado el hecho de decidir sobre asuntos que tienen una gran carga emocional.

3. El electorado no está suficientemente preparado para tratar racionalmente los asuntos técnicos y complejos.

4. Se basa en el supuesto poco realista de que se puede responder a preguntas complejas con una respuesta tipo “sí” o “no” y fomenta la proposición.

5. No revela la intensidad de los sentimientos que se hallan detrás de cada voto afirmativo o negativo.

6. Los grupos de interés tienen la oportunidad de emplear el referéndum de protesta para rechazar leyes cuya promulgación serían incapaces de evitar.

7. El argumento de la “tiranía de las mayorías” se utiliza contra el empleo del referéndum.

8. En los estados donde el cuerpo legislativo no puede rechazar o enmendar los puntos aprobados por los votantes, el resultado es la inflexibilidad.

Plebiscito

El plebiscito puede caracterizarse como: “la consulta que los órganos legislativos o ejecutivos someten a la consideración de los ciudadanos respecto a una decisión política trascendental sin que el resultado del voto sea vinculatorio jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación”.

Algunos autores consideran que “existe plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales y cita a Max Weber que dice “el plebiscito no es siempre elección, sino el reconocimiento de un liderazgo carismático personalmente calificado”.

Suele emplearse en situaciones singulares generalmente no previstas en la Constitución ni en ninguna Ley, se prescribe normativamente como un mecanismo regular de consulta popular; no afecta actos de naturaleza normativa, se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente se aplica a cuestiones de carácter territorial y de materias relativas a la forma de gobierno y su

ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.

Tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos estados, etcétera).

Divergencias y convergencias entre el referéndum y el plebiscito

El referéndum y el plebiscito son para algunos, dos “formas semidirectas” diferentes y, para otros, dos nombres diferentes de una misma forma.

Diego Valadés señala que el referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implementar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo. La diferencia con el plebiscito reside en que es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político. El autor considera que la diferencia se encuentra en la materia de la que va a tratar la consulta.

Francisco Rivera Avelaís establece que es pertinente diferenciar el referéndum del plebiscito, que teniendo similar connotación son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia directa, aunque en ciertos y determinados casos se apela mediante el referéndum y el plebiscito. Rivera considera que no existe diferencia entre ambos.

Manuel García Pelayo considera que en las sociedades extensas como las modernas, no es posible el ejercicio normal y continuado de la democracia directa, aunque en ciertos y determinados casos se apela a ella mediante el referéndum y el plebiscito, El autor los considera nombres diferentes de una misma forma.

Karl Loewenstein refiere que en el lenguaje corriente el concepto “plebiscito” ha sido utilizado para una amplia variedad de actos de participación popular en el proceso del poder; y por otra parte agrega que aunque esta expresión se haya usado para designar votaciones para la

forma de Estado, debería quedar reservada sobre *cuestiones no constitucionales y no legislativas*. Establece que el plebiscito y el referéndum no deben confundirse en su aplicación, ya que son dos formas distintas.

Iniciativa popular

La iniciativa popular es el derecho o la facultad de una determinada fracción del cuerpo electoral de proponer una reforma constitucional, un proyecto de Ley u otra medida de gobierno, poniendo en actividad, según los casos, el Poder Constituyente, el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Dicha institución se diferencia del derecho de petición, en razón de que este último es un derecho individual, es decir, puede ser ejercido por cualquier persona, y además porque pone efectivamente en ejercicio el “poder” respectivo.

Es conocida también como “legislativa popular”, es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de Ley al Poder Legislativo, estableciéndose como único requisito cierto número de ciudadanos.

En general, se ha implantado la iniciativa popular conjuntamente con el referéndum.

La iniciativa popular se clasifica como: constitucional y legislativa; y simple y formulada.

Varía el contenido o la materia de iniciativa popular, según se trate de normas constitucionales, legislativas o de menor jerarquía, y también varían de un régimen a otro, los requisitos para su procedencia necesitan la manifestación de voluntad de un determinado número de ciudadanos como mínimo; otras veces, se requiere igualmente como mínimo, que se pronuncie determinada proporción porcentual del cuerpo electoral.

Por otro lado, con el informe de la Organización de las Naciones Unidas a través del Alto Comisionado de ese organismo para los Derechos Humanos, con respecto a la situación que guarda ésta en México, puede observarse lo siguiente:

Los cambios demográficos y culturales de los últimos 20 años se relacionan con la exposición pública de agendas de distintos grupos de po-

blación que se organizan por sexo, ocupación, orientación sexual, edad, etnia y religión, y de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la democracia, la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente, y el derecho al desarrollo, vivienda, alimentación y salud.

Se trata de una ciudadanía activa y organizada que demanda respuestas de la sociedad, de los gobiernos y de los sectores privados, a una temática social y cultural e ideológicamente diversificada, pero también ofrece servicios para atender una parte de esa demanda y para promover el empoderamiento de los grupos en mayor desventaja social.

El surgimiento de este tipo de organizaciones y la exposición pública de sus agendas representa un cambio hacia una sociedad participativa y corresponsable. Se trata de actores sociales que durante años estuvieron reprimidos en su organización y que representan la diversidad de la sociedad mexicana. Su presencia y su capacidad de presión se refleja en cambios en las políticas públicas, en las leyes y en las instituciones.

La creciente presencia e influencia de los medios de comunicación masiva constituye otra transformación cultural y social de gran trascendencia.

Permite a la población el acceso a una gran cantidad de información y conocimientos, y ayuda a dar transparencia a las acciones de diversos actores sociales. Sin embargo, desde la óptica de los DESC la excesiva mercantilización de los medios —particularmente de los electrónicos— sin los suficientes contrapesos, impone modelos aspiracionales en términos de consumo, imagen, éxito económico y formas de relación que contribuyen a la destrucción de la cohesión social y a la promoción de la individuación, contraria al desarrollo de la solidaridad y la corresponsabilidad. Además, destruye y recrea lazos culturales que rebasan las fronteras nacionales.

La ausencia de una oferta de opciones de movilidad social positiva para la sociedad mexicana frente a modelos aspiracionales despegados de las realidades concretas en que vive la mayoría de la población, estimula conductas social y personalmente dañinas.

En conclusión, el resultado de las transformaciones económicas ha debilitado la capacidad del Estado mexicano para cumplir eficaz y oportunamente sus responsabilidades en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como su derecho a la libre determinación.

De lo anterior vale la pena decir que el gobierno debe de ser incluyente en su administración de los grupos tradicionalmente relegados; entre ellos las mujeres, las adolescentes, los senectos y los discapacitados.

Atendiendo al nuevo orden internacional es necesario que la planeación de los gobiernos cuente con una efectiva participación ciudadana y que el marco legal permita el reconocimiento de algunos actores de la sociedad para intervenir en proceso, no solo de evaluación de los avances y desarrollo de los planes y programas de gobierno; esto debe de ir más allá en el sentido de que sea la sociedad la que transparente los procesos, mida los alcances, ratifique los avances pero sobre todo, que comparta también responsabilidades.

La actual visión de la sociedad hacia el gobierno, al que considera un ente lejano, autoritario, disminuye la participación, desalienta las propuestas ciudadanas y atenta contra la legitimidad del gobierno.

ANEXO 1

INSTALACIÓN DEL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE, 5 DE NOVIEMBRE DE 1823

A los cinco días del mes de noviembre de 1823, reunidos los señores que componen la junta preparatoria, se leyó y aprobó la acta de la sesión anterior. En seguida se puso a discusión el dictamen de la Comisión de revisión de poderes, y desechado se aprobó el nombramiento y poder del señor don José María Jerónimo Arzac, por Colima.

Se acordó de conformidad con el dictamen de la expresada Comisión, la aprobación del nombramiento y poderes del señor don Francisco Patiño, Diputado por México, de los nombrados en el departamento del sur.

A continuación se procedió por el señor presidente de la Diputación a prestar el juramento prevenido en el artículo 3, de 30 de septiembre anterior, y lo hicieron en seguida todos los señores Diputados.

Procedióse luego a la elección de oficios prevenida en el artículo 18 de la Constitución, y resultaron electos para presidente el señor don Miguel Guridi y Alcocer, Diputado por Tlaxcala; para vicepresidente, el señor don Tomás Vargas, diputado por San Luis Potosí, y para secretarios los señores don Francisco María Lombardo, don José Mariano Castillero, don Florentino Martínez y don Víctor Márquez, Diputados respectivamente por México, Puebla, Chihuahua y Guanajuato.

Tomaron los nombrados sus respectivos asientos, y el señor presidente, habiendo declarado estar legítimamente constituído el Soberano Congreso Constituyente, nombró una Comisión compuesta de los señores Ramos Arizpe, Barbosa, Huerta, Guerra (don Basilio), Chico, Llave, Barreda, Farías, González Angulo, Zaldívar, Caralmuro, Copca, para que pasase a ponerlo en conocimiento del Supremo Poder Ejecutivo y entretanto que volviese se suspendió la sesión.

A la una y media volvió la expresada Comisión, y su presidente el señor Ramos Arizpe manifestó de parte del Supremo Poder Ejecutivo la extraordinaria complacencia de que se hallaba poseído, por la noticia que se le había llevado; que protestaba sus respetos a la representación nacional, y que estaría pronto a solemnizar la próxima instalación del Soberano Congreso.

El señor Mier propuso que la milicia cívica haga honores al Supremo Poder Ejecutivo, cuando éste salga en público, como el día de la instalación, para evitar la disensión que resulta entre dicha milicia y la permanente.

No estando todavía abiertas las sesiones del Congreso, no se tomó en consideración. El señor presidente citó para el viernes a las diez y se levantó la sesión. —*José Miguel Guridi Alcocer*, Presidente. —*Francisco María Lombardo*, Diputado Secretario. —*Víctor Márquez*, Diputado Secretario.

7 DE NOVIEMBRE DE 1823

Leída y aprobada la acta de la última junta preparatoria, se dio aviso de acercarse el Supremo Poder Ejecutivo; y el señor presidente del Soberano Congreso nombró la Comisión de estilo, que saliese a recibir aquella corporación. Habiendo entrado al salón y tomado sus respectivos asientos, el presidente en turno felicitó al Congreso por su instalación, manifestó el cuadro y situación del Estado, y ofreció que los ministros lo harían más detalladamente en las memorias que tenían trabajadas. El señor presidente del Congreso le contestó en términos generales y con arreglo a las circunstancias. Concluyendo este acto se

volvió el Supremo Poder Ejecutivo, acompañándole la Comisión como a su entrada, y se levantó la sesión, anunciando el señor presidente que mañana a las diez comenzarían los trabajos de este Soberano Congreso, a donde se presentarían los Ministros de Justicia, Relaciones Interiores y Exteriores. –*José Miguel Guridi*, Presidente. –*Francisco María Lombardo*, Diputado Secretario. –*Víctor Márquez*, Diputado Secretario.

ANEXO 2

DISCURSO QUE PRONUNCIÓ EL SEÑOR
PRESIDENTE DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO,
EN LA INSTALACIÓN DEL SOBERANO CONGRESO
CONSTITUYENTE, EL DÍA 7 DE NOVIEMBRE DE 1823

“Señor:

Quando el Supremo Poder Ejecutivo por primera vez tiene el honor de tributar sus respetos, de protestar su reconocimiento y obediencia, y de felicitar a vuestra augusta soberanía en el momento tan deseado y tan feliz de su instalación, se completaría su gloria y complacencia si pudiera presentar un cuadro lisonjero que manifestase el estado de una paz y tranquilidad inalterable, en una copiosa abundancia y colmado de todos aquellos bienes que con pródiga mano le brinda la naturaleza; pero una continuada serie de sucesos desgraciados no ha permitido que realice esta hermosa perspectiva; y antes bien sucede otra confusa y triste aunque momentánea y fácilmente reparable, porque su remedio pende de las sabias y prudentes determinaciones de este Soberano Congreso, a quien para que lo aplique es necesario darle una breve idea de nuestra actual situación.

Con este preciso fin y el de dar cumplimiento a la ley, se han escrito unas memorias que entregarán a Vuestra Soberanía, los Ministros, según sus diversos ramos, en las cuales da razón el Poder Ejecutivo, de su conducta, de sus procederes, de ideas que ha meditado a favor de la Patria y de los trabajos en que se ha ocupado por todo el tiempo que ha sido a su cargo el escabroso y difícil gobierno de este vasto hemisferio.

No se lisonjea el Ejecutivo de haber acertado siempre en sus providencias, ni remotamente presume haber desempeñado sus deberes, con toda la perfección que ellos exigen; pero sí tiene el dulce placer de haber puesto para conseguirlo, todo el celo y eficacia de que es capaz, y asegura que si no se ha logrado esa perfección, antes que la ineptitud que se coniese de sus individuos, debe atribuirse el defecto a la extraordinaria grandeza de los objetos que comprenden sus atribuciones, a la complicada, delicada y peligrosa en que se le encargaron, y a la falta de recursos y auxilios con que se ha luchado desde luego que tomó las riendas del gobierno.

Permítame Vuestra Soberanía recordar, con sumo dolor, que a nuestra gloriosa emancipación y a nuestra feliz libertad habían precedido los dos gobiernos destructores, en que parece no se trataba de otra cosa que de aniquilar, si fuere dable, todas las posibilidades que ofrece nuestro vasto y opulento territorio; que precedió una porfiriada y desastrosa guerra civil, prolongada por espacio de 11 años, entre dos partidos opuestos; que por tan dilatado espacio se mantuvieron consumiendo, por una parte los apreciables brazos trabajadores que hacen las riquezas de las naciones, y por otra la substancia y facultades del común y del particular, sin respetar lo más precioso ni lo más sagrado.

Cuando parecía que conseguida la Independencia habíamos llegado al puerto de la felicidad, entonces uno de los principales agentes que habían cooperado a ella, se convirtió repentinamente en un usurpador presuntuoso, que enarbolando el cetro que ni había formado la nación, ni su mano era digna de empuñar, a fuer de Emperador dilapidó lo que había quedado, agotando, no solamente los fondos de las corporaciones y rentas, sino también avanzándose sobre los bienes de la Iglesia y sobre los de ciudadanos pacíficos, dejándolos en el caso lamentable de la desolación y la miseria.

No se necesita ciertamente de exageraciones para persuadir el estado de impotencia y abatimiento en que después de estos desastres se hallaba todo el país, y este fue el descarnado esqueleto que se entregó al Ejecutivo, esto es, un gobierno naciente que encontró arrasadas las existencias, paralizados los giros, obstruidas todas las fuentes produc-

tivas de las rentas, y lo que es más, enteramente perdidos el crédito y la confianza del Erario Público.

Además, el Poder Ejecutivo se halló sin Ministros ni Ministerios, porque la razón, la prudencia y la política dictaban imperiosamente que no se valiese de los agentes que habían servido al usurpador: se halló sin la Junta Consultiva que previene su reglamento y no se ha nombrado: en una palabra, se halló aislado a los solos convencimientos de sus principales individuos, sobre tantas graves complicadas materias, heterogéneas y ejecutivas todas como abraza el gobierno, con la dura necesidad de destruir y desmontar primero para edificar después.

Pero, ¿cuáles eran entonces las obligaciones del gobierno? Me estremezco sólo de imaginarlas; pues prescindiendo de los comunes y generales, de mantener al Ejército y la Lista Civil, era indispensable oponerse al poderoso partido del opresor que estaba presente, y tratar con la mayor urgencia de alejarlo de nuestras costas, invirtiendo en ello cuantiosos caudales; equilibrar las diversas ideas, cimentar el orden que había desaparecido por el trastorno que trae consigo, como consecuencia necesaria, una guerra de tantos años; dirigir la opinión y convertir la atención a tantos otros objetos que es imposible enumerar, pero que todos eran interesantes, ejecutivos, indispensables.

La sola, la simple y sencilla exposición de estas gravísimas materias, hace ver los embarazos y dificultades en que ha estado envuelto el Poder Ejecutivo, y se han traído a la memoria estas especies para que sirvan de satisfacción a este Soberano Congreso y a este respetable público, cuando extrañasen lo que se ha dejado de hacer, después vean lo que se ha hecho y reducirla a una sencilla relación.

En medio de tantas dificultades y escaseses que van referidas, se ha ocurrido a todos los gastos generales del Estado, se ha mantenido con menos atrado que antes el Ejército, y la Lista Civil sin establecer nuevas contribuciones, y antes bien, haciendo desaparecer los arvitrios gravosos del anterior gobierno, como eran los préstamos forzosos y el exceso de papel moneda que existía y que tantas pérdidas ocasionó al público.

Sin Hacienda ni hay Estado ni proyecto alguno de utilidad, y hallándose la nuestra en un punible abandono, fiada casi a la arbitrariedad de sus agentes, la mayor parte infieles, ineptos unos y poco exactos los otros, ha sido necesario solicitar el remedio.

Con tal designio se ha meditado un sistema de Hacienda que se presenta ahora a Vuestra Soberanía, fácil y sencillo en su administración y manejo, que sin gravámenes de los contribuyentes, cubre las necesidades del Estado, y mientras se realiza, se concertó un préstamo de 20 millones con poderosas casas inglesas, con el cual luego que empiece a girar, se animará la agricultura, la minería, el comercio y la industria, y además se han tomado las medidas posibles para evitar el contrabando y la mala administración de las rentas.

La Administración de Justicia se hallaba quizá en peor estado, porque no hay el competente número de jueces de primera instancia ni en la Capital ni en las Provincias; no hay las Audiencias necesarias ni hay Supremo Tribunal de Justicia, y por consiguiente es un cuerpo desordenado; pero su remedio solamente puede emanar de Vuestra Soberanía conforme a la Constitución y forma de Gobierno que establezca, y códigos que forme para este importantísimo ramo del Estado.

En el entretanto el Poder Ejecutivo, experimentando el desenfreno e insolvencia con que se aumentaban los excesos y crímenes y que no son capaces a contenerlos la actual legislación por sus defectos, se vio en la triste necesidad de expedir leyes duras que se resisten a la filantropía de sus individuos; pero que las consideró absolutamente necesarias para mantener el Estado hasta la formación de los Códigos Penal y de Procedimientos.

El Ejército se ha procurado arreglar por los principios de la táctica que han parecido más conforme al arte de la guerra, según el proyecto que está aprobado ya últimamente, con el número de Regimientos de Línea y Provinciales que se ha considerado suficiente a resistir cualquiera invasión interior o exterior, y además el gobierno ha comenzado y sigue las Milicias Nacionales, como una de las principales fuerzas del Estado, y se ha contratado el número de armas necesarias que luego empezarán a venir, sin perjuicio de las providencias que se han tomado para el establecimiento de fábricas nacionales.

Nuestra Marina puede decirse que ahora comienza a existir, y para formarla progresivamente y asegurar nuestras costas, puede ser por ahora suficiente aumentarla con los buques que nos pertenecen y que están para llegar de Norteamérica, donde existían.

En constante a toda la nación la circunspección y buena fe con que el gobierno manejó los asuntos de España, deseando evitar los males de un rompimiento; pero sin embargo, al mismo tiempo de estar tratando en paz y buena armonía con los comisionados de aquella Nación, fuimos invadidos por el Jefe del Castillo de Ulúa, después de haber experimentado los esfuerzos que hizo para apoderarse de nuestro territorio e imponer la ley a nuestras costas, y con una felonía indigna de los militares honrados, rompió el fuego, no sólo contra nuestras baterías, sino contra un pueblo inerme que descansaba tranquilo bajo la promesa que él mismo había hecho de no disparar una bala sin anticipado aviso, por lo cual el Poder Ejecutivo, a vista de un principio tan contrario al derecho de la guerra, y que tiene el carácter de traición y barbarie, ha creído que debe resistir la fuerza con la fuerza; para lo cual ha tomado todas las medidas convenientes para proveerse de todas las máquinas y municiones que juzgue necesarias para rendir ese mezquino y último asilo del despotismo español, y está el gobierno resuelto a ni admitir parlamento alguno de esta Nación, cuyo primer capítulo no sea la entrega del Castillo.

El gobierno, en medio de sus aflicciones y escaseces, ha nombrado un Encargado de Negocios en la Corte de Londres y otro en Washington; ha escrito a Su Santidad por medio de su Ministro, protestándole obediencia de esta América y su adhesión a la religión C.A.R., y por último ha cerrado un tratado de fraternidad y alianza con la heroica República de Colombia, el cual se presenta también a Vuestra Soberanía.

Esto es lo que el Poder Ejecutivo ha podido hacer en el poco tiempo de su Administración, prescindiendo de otras varias providencias que para evitar mayor difusión quiero omitir; y tanto con estos procedimientos cuanto con otros que son públicos, dirigidos a la economía de la Hacienda y a sofocar en su origen una u otra conspiración que se ha meditado por los enemigos del orden, cree haber allanado en mucha parte los embarazos y dificultades que se presentan a unas nuevas instituciones o más bien a la creación de un Estado nuevo a unas nuevas instituciones o más bien a la creación de un Estado nuevo que se va a presentar entre las naciones.

Esta gloriosa creación está confiada a vosotros, dignos representantes de la América del Septentrión; a vosotros, verdaderos Padres de la Patria, que os clama y representa; que dentro del recinto de un vastísimo continente os ha dado la Providencia hijos sabios, de talentos sublimes, de admirable valor y capaces de cualquiera empresa, por el constante y decidido amor con que miran al país en que nacieron y han jurado conservar independiente y libre; que os ha dado unos campos donde vive de asiento la fertilidad y la abundancia; donde pueden cultivarse cuantas producciones se conocen repartidas en todo el ámbito del orbe; unos montes que si en su aspecto exterior presentan las maderas más exquisitas y las hierbas más útiles y medicinales, en su centro depositan tantas riquezas, que no pudiendo abarcarlas en su maravillosa extensión y profundidad, las arrojan y derraman a lo exterior de su superficie en grandes masas de plata y abundantes placeres de oro, para que no cueste ni aun el trabajo de buscarlo en sus cabernas interiores; unos mares sembrados de perlas; y que franquean el paso tanto para que nosotros pasemos a todas partes del mundo, cuanto para que los habitantes de ellas vengan a gozar nuestra felicidad de que no somos avaros; os ha dado... pero, ¿dónde voy, después de haber abusado de vuestra prudencia y sufrimiento, cuando vosotros sabéis mil y mil veces mejor que yo las inmensas posibilidades con que la misma Providencia ha mejorado en la partija de sus bienes al delicioso país del Anáhuac?

Este infinito cúmulo de bienes no espera otra cosa para su desenvolvimiento y repartición, sino la obra de vuestras manos, quiero decir, la oportuna Constitución Política de nuestra tierra, esto es, aquella ley fundamental que ha de ser el norte que nos dirija y gobierne dando impulso a los resortes que sean capaces de mover esta gran máquina, la cual ansían los pueblos y reclaman imperiosamente nuestras circunstancias.

Mas si para formularla, si para secundar las ideas del voto general de la nación, y si para procurar de algún modo, sea cual fuere, su adelanto y felicidad, se considera útil el poder las riendas del gobierno en manos más expertas, idóneas y capaces de formar la unión de todos los ánimos, los actuales miembros del Poder Ejecutivo, tendrán un verdadero e inexplicable gozo de ello, y de obedecer todos los decretos que se sancionen, pues que sólo aspiran a que se logre la felicidad del Es-

tado, y devolviendo en este acto a este Augusto Congreso la autoridad que han tenido depositada en sí, claman con ansia al cielo para que les dé luz y acierto en todas sus providencias, para que haciendo la felicidad de la Patria reciba las más tiernas y expresivas bendiciones de sus futuros hijos.

CONTESTACIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE
DEL CONGRESO AL DISCURSO DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO

Todo el Soberano Congreso y el público son testigos de la dilatada serie de infortunios, de desgracias y de azares que ha sobrevenido al Estado, reduciéndolo a un descarnado esqueleto y a una sombra de lo que fue. De ahí que, lejos de estrañar no haya practicado el Supremo Poder Ejecutivo cuanto era de desear, admiran lo que ha obrado, pues no ha sido poco el sólo conservarlo. Pero como después de la tormenta sigue la serenidad y pasados los nublados aparece más hermoso el sol *post nubila phebus*, así en seguida a tantas calamidades ha llegado por fin la época, porque anhelaban los buenos y que ha sido por tanto tiempo la espectación de los pueblos.

La instalación de un Congreso como lo apetecían las Provincias, debe ser el principio de nuestra felicidad, pues ella alentará los ánimos, reuniéndolos con el fin a que todos debemos cooperar y entonces este mismo Poder Ejecutivo que ahora se queja de falta de fuerzas para sus funciones se reanimará y él mismo obrará la prosperidad de que ahora se encuentra desfallecido. La naturaleza nos ha enriquecido con sus dones, de los que no nos ha despojado todavía; disfrutamos del mismo suelo, habitamos los mismos climas, respiramos los mismos aires y vivimos bajo el mismo cielo; no resta más sino trabajar para sacar las utilidades que nos franquean estas fuentes inagotables de los bienes.

El Soberano Congreso tomará en consideración cuanto le ha expuesto el Supremo Poder Ejecutivo, ya en orden de los Ejércitos, que son los brazos del Estado, ya en orden de la Hacienda, que es la sangre que circula por todo lo que vivifica, ya en el orden de Educación Pública que le da principal impulso a su prosperidad, ya en el orden a la

Marina que defiende sus costas y fomenta su comercio, ya en el orden de los demás ramos útiles y necesarios. Entretanto, yo a vista de un suceso tan plausible que lisonjea nuestros votos y halaga nuestras esperanzas, esparciendo por los semblantes el júbilo y regocijo, no puedo menos que recoger todo mi espíritu, para elevar mi corazón a Dios, en acción debida de gracias: bendito sea el Señor que nos ha visitado y nos ha dirigido una mirada de propiciación.

¿Qué nos podremos esperar de un Dios que manifiesta haber tomado por su mano nuestra protección y cuidado?

ANEXO 3

MANIFIESTO DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO INFORMANDO A LOS MEXICANOS DE LA INSTALACIÓN DEL CONGRESO, 7 DE NOVIEMBRE DE 1823

Se ha verificado al fin un acontecimiento, el más plausible y memorable que pudiera desearse en nuestras circunstancias, y que bien considerado el inmenso cúmulo de dificultades que lo han precedido, parece no era de esperarse en el orden común de las cosas humanas.

Compatriotas: está ya instalado el Soberano Congreso Constituyente; estamos en vísperas de consolidar nuestra felicidad; el mundo civilizado tiene los ojos fijos sobre esta gran sección del Continente Americano; nuestra marcha va a ser objeto de su observación y censura, de su admiración o desprecio, y sobre todo, de nuestra parte va a depender el infortunio o bienestar de los que viven y el de las generaciones infinitas que nos colmarán de bendiciones o maldecirán eternamente a los autores de su desgracia. Volviendo atrás la vista, ¿qué otra cosa se ofrece sino días de abatimiento y ayeción, años y más años de ignominiosa dependencia, siglos y más siglos de degradante tutela, o por mejor decir, de insoponible esclavitud? Aun en el último intervalo que hemos recorrido sin ver levantado sobre nosotros el velo de un tirano, ¿qué otra cosa ha sido más que un estado de angustia, de fluctuación, de incertidumbre y de agonía? Pero gracias a la Providencia, pasó ya la noche y los desórdenes que la acompañan, y está ya asomando sobre nosotros una aurora de

properidad común. Sí, compatriotas, el gobierno no puede menos de lisonjearse de que este día en que se ha instalado el Congreso Constituyente, va a ser la época más memorable para los países de Anáhuac, y se lisonjea tanto más cuanto que cuenta con el carácter y virtudes de sus conciudadanos; porque, ¿quién ha visto tantos meses con vida a una nación sin constituirse?, ¿quién ha visto pasar por alternativas y transacciones tan violentas como las que han corrido entre nosotros sin derramarse una gota de sangre?, ¿quién ha visto, finalmente, desarrollarse en un país síntomas de escisión fraternal sin dispararse siquiera un tiro? Sólo el pueblo mexicano pudiera presentar este fenómeno nunca visto, este esfuerzo extraordinario de cordura, de circunspección, de benevolencia y generosidad; y ¿será posible que vayamos a perder ahora el carácter que nos es tan propio?, ¿será de temer que desaparezcan de entre nosotros esas inestimables cualidades, precisamente en el crítico momento en que más necesitamos de ellas?

¡Conciudadanos! El Congreso se ha reunido para hacernos nación, y una nación robusta, virtuosa y feliz. No hay poder sobre la tierra que pueda estorbarlo, y sólo nuestra inconsideración podrá contrariar las miras del Congreso; él por sí puede darnos el bienestar, sólo nosotros se lo podemos impedir: así, dejémonos de pretensiones exageradas; dejémonos de pretensiones y rivalidades que destruyen los intentos de los mismos que las fomentan y excitan. El hombre, para disfrutar de las conveniencias de la sociedad, tiene que desprenderse de una gran fracción de sus naturales derechos; y las Provincias, para subsistir y mantenerse como tales, necesitan proporcionalmente hacer los mismos sacrificios: aislados nada podemos y todo lo podemos unidos; y así como la adquisición de la Independencia ha sido la obra de un esfuerzo reunido en las fracciones todas de la familia de Anáhuac, así la conservación de este bien inestimable, sólo puede resultar de que se conserven constantemente en un estado de coerción y enlazamiento: cualquiera otra teoría es ilusión, cualquier otro principio que se adopte, conduce infaliblemente a la ruina, y sólo pueden promoverlo entre nosotros los que quieran sujetarnos a la doméstica tiranía o a una dominación extranjera. Comprometámonos, pues, a reunirnos en torno de la Soberana Asamblea que acaba de instalarse, y que todos debemos ver como crea-

dora de la nación y autora de nuestra felicidad futura: juremos solemnemente respetar y sostener sus decisiones, y acostumbrémonos desde ahora a reputar por enemigos de la Patria a todos los que se atrevan a desacreditarla, o que intenten de algún modo enervar la acción o influjo de que necesita para constituirnos y organizar los ramos de que pende la propiedad común.

Por lo que a nosotros hace, hemos concluído nuestra tarea como hombres públicos, y si algún bien ha resultado de nuestra Administración, todo él debe atribuirse a la disposición feliz, a la dulzura y benevolencia de carácter, a las singulares virtudes de la nación, a cuyo frente, sin merecerlo, se nos había colocado: han sido muy difíciles y tormentosos los tiempos que hemos tenido; terribles han sido a veces las situaciones en que nos hemos visto; pero después de todo, tenemos la buena suerte de entregar el depósito que se nos confió, si no con incremento, a lo menos sin menoscabo. Que las Provincias todas se reúnan y estrechen con indestructible lazo de fraternidad; que la nación se constituya, consolide y florezca; que el nombre mexicano sea respetado en todos los puntos del Globo: he aquí, compatriotas, los pensamientos que fijan nuestra atención y los únicos sentimientos que nos agitan al descender del encumbrado puesto que dejamos, para que lo ocupen ciudadanos cumplidos y beneméritos: la Patria nos hallará siempre prontos para sacrificarnos por su Independencia, por su libertad, por su engrandecimiento; y entretanto, cooperaremos a la grande obra que tenemos entre manos, dando cada uno en su respectivo estado, pruebas de respeto al Soberano Congreso Constituyente, de obediencia y sumisión a las leyes que dicte, de celo, en fin y de interés por todas las medidas y providencias que tome para el bien y la gloria del pueblo a que pertenecemos. —Palacio Nacional de México, a 7 de noviembre de 1823. —*Miguel Domínguez*, Presidente. —*Vicente Guerrero*. —*José Mariano Michelena*.

ANEXO 4

ACTA CONSTITUCIONAL PRESENTADA

AL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE,

POR SU COMISIÓN, EL DÍA 20 DE NOVIEMBRE DE 1823

La Comisión encargada de formar y presentar al Congreso un proyecto de Constitución que haya de fijar para siempre la suerte de 6 millones de hombres libres que habitan las Provincias mexicanas, y elevarlos al grado de prosperidad a que los llama la naturaleza, y el rango de Independencia, Libertad y Gloria que demanda imperiosamente su estado de civilización, y sus esfuerzos heroicos continuados por 13 años para llegar a este término feliz; ha reconocido desde su primer paso, la suma inmensa de dificultades que a primera vista se presentan para desempeñar como corresponde a tan interesante objeto sus deberes, y habría desconfiado enteramente de poder llenarlos, si no estuviera convencida de que la mano misma que ha puesto a su cargo empresa de ejecución tan difícil, ha de ser la que con sus esfuerzos patrióticos y con su profunda sabiduría y consumada prudencia, dé la última perfección a la grande obra de una Constitución digna de la Nación Mexicana.

Fiaba además una gran parte del acierto a la concurrencia de las luces y Consejo de Gobierno, comunicados por medio de sus secretarios del Despacho, quienes en efecto han asistido desde el principio de las sesiones diurnas y nocturnas de la Comisión, y también de las de otros patriotas, que aunque fuera del Congreso y difundidos en las Provincias, por su ilustración y sus virtudes, hacen el ornamento más ilustre de la Nación Mexicana.

Entonces fue que cobrando ánimo con la presencia de auxilios tan poderosos, se atrevió a sentar con firmeza el pie y a poner manos a la obra, y fijando altamente su atención en el estado político de la nación, creyó de su primer deber poner al Congreso Constituyente la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de unión a las Provincias: un norte seguro al Gobierno General, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad, actividad y energía necesarias para asegurar la Independencia Nacional y consolidar la libertad por modos compatibles con la regularidad de las leyes, y a los pueblos una garantía natural,

y por eso la más firme del uso de sus imprescriptibles derechos, usurpados por tres siglos y rescatados por una guerra de 13 años.

En tal concepto, y agitada de tan nobles y tan justas ideas habría querido dedicar inmediatamente sus tareas a formar el proyecto de Constitución; mas la naturaleza misma de esta obra, y más que todo, la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la nación cuasi disuelta, y ya sin un movimiento regular, la han conducido al caos, de decidirse a proponer este proyecto al Congreso para su deliberación: una Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que sirviéndole de base para sus ulteriores trabajos diese, desde luego, a las Provincias, a los Pueblos y a los hombres que las habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno, y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones.

La Comisión tiene el honor de presentarla al Congreso sin poderse lisonjear del acierto, aunque esté muy segura de los sinceros y vivos deseos que en esta parte le animan. En ella verá el Congreso la organización de la nación y la forma de gobierno que a juicio de la Comisión, es más conforme a la voluntad general, y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno.

Si la situación política en que nos versamos, no presentara males que exigen un pronto remedio, la Comisión habría empleado más tiempo en exponer con detención las razones que la han decidido a preferir para el gobierno de la Nación Mexicana la forma de República representativa, popular federada; mas la conducta del anterior Congreso en este punto, la del gobierno, y sobre todo las obras y las palabras de *cuasi* todas las Provincias, la excusan de detenerse en esta parte reservando para las discusiones el desenvolver y ampliar más los fundamentos de su modo de pensar.

Como por una parte sea imperiosa, muy urgente y del momento la necesidad de dar estabilidad, fuerza y energía al gobierno nacional, y por otra pareciese como natural el que recibiera estas importantes cualidades de la misma Constitución fundamental, para aproximar cuanto ha sido dado a los alcances de la Comisión unos extremos que es pre-

ciso estén separados en gran parte por un intervalo notable de tiempo, ha creído necesario presentar divididos para siempre los supremos poderes de la Federación, fijando y desarrollando las facultades de cada uno, hasta aquel punto en que siendo bastantes para consolidar y sostener la Independencia y libertad mexicana, no presentasen, sin embargo, la idea atrevida de una Constitución fabricada como el mundo, en siete días.

Para hacer justicia a la voluntad general, acomodarse en cuanto es útil y posible a los principios prácticos de derecho público, sobradamente conocidos y felizmente aplicados por las naciones más sabias y más celosas de sus justas libertades, y para dar una prueba de que el Congreso Constituyente y su Comisión nada desean más que el acierto, ni nada ambicionan más que la felicidad general: la Comisión se atreve en este proyecto de ley constitutiva a proponer al Congreso la reorganización de sí mismo, por la convocación inmediata de un Senado Constituyente, con cuyo establecimiento se verán aplicados prácticamente, en cuanto es posible, los principios políticos recibidos con utilidad general por las Repúblicas más ilustradas, y además se logrará el bien inmenso de acelerar con toda seguridad a nuestra patria, un día de gloria grande, en un día de unión general, cual será sin duda aquel en que vea sancionada, circulada y publicada su Constitución General, a despecho de sus crueles enemigos que tanto y con tanto encono trabajan día y noche por impedir su llegada.

Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de estados que deben componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema. Duda mucho de haberse aproximado al acierto; pero sí está resuelta a oír en la discusión con respeto y deferencia a los señores Diputados, y aun para la evacuar todo error, ha dejado la puerta abierta para que la Constitución General, con mejores datos y luces más claras, sea donde se dije definitivamente este punto.

Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la Comisión de su deber al conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aun de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias, nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores; y tal es también el imperio de la ley suprema de las naciones, de salvar su Independencia y libertad. Cuando el gobierno es de leyes exactamente observadas, y no de hombres, no hay peligro por la severidad de aquellas que llaman para los empleos a la virtud y mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud, y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos.

En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada estado, no ha querido la Comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno general ya adoptada, dejando que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la Federación.

Como el fin de la Comisión ha sido dar en la expresada Acta a la Nación un punto de unión general y un apoyo firme en que por esta salve su Independencia, y consolide su libertad elevándose al poder y gloria a que la destinó Dios, autor de todas las sociedades, ha querido concluirla proponiendo al Congreso algunas resoluciones generales, en que por unas se presente la nación al Universo revestida del candor y buena fe tan necesaria para alternar con las naciones independientes y estrechar sus lazos sociales con todo el género humano: por otras se presenta a los estados de la Federación con toda la franqueza que debe ser propia de quien dirige su voz a 6 millones de hombres que hablan un mismo idioma; que profesan una misma religión; que con pequeñas diferencias tienen costumbres semejantes, y a quienes por el interés de todos sólo se exige, que de la suma de sus derechos depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior; y por otras, finalmente, se afirma cuanto es necesario la estabilidad de la misma Acta, en que, prescindiendo de teorías y haciendo aplicaciones prácticas de los más sólidos principios de derecho público, en

verdad se da una Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, propia para fijar eternamente su destino bajo un sistema acomodado a las luces del siglo y al goce de una libertad justa, regulada siempre por la ley, que es tal porque es la expresión de la voluntad general de los asociados.

La Comisión repite, que lejos de lisonjarse de la perfección de sus primeros trabajos, sólo se atreve a presentarlos en un tiempo tan corto, para dar una prueba del vivo deseo que la anima de cooperar a salvar a la Patria con sus desvelos, sus afanes y débiles esfuerzos, que serían ciertamente inútiles, si no mereciesen el apoyo de las luces y virtudes del Congreso, y de los esfuerzos reunidos de todos los mexicanos. –Sala de Comisiones del Soberano Congreso, México, 19 de noviembre de 1823. –Miguel Ramos Arizpe. –Manuel Argüelles. –Rafael Mangino. –Tomás Vargas. –José de Jesús Huerta.

ANEXO 5

EL SUPREMO GOBIERNO A LA NACIÓN,
INFORMÁNDOLE SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA
ACTA CONSTITUTIVA Y DECRETANDO BANDO
PARA SU CONOCIMIENTO, 1 DE ENERO DE 1824

Compatriotas: Hemos llegado al término; se han cumplido los votos de los estados: tenemos ya una Acta Constitutiva, y si amamos el orden, si queremos tener patria, si anhelamos a ser nación, es llegado el momento en que esto se verifique. El Soberano Congreso ha hecho cuanto ha estado de su parte: esta es la obra, no se uno u otro particular, sino de la nación entera, puesto que ha sido discutida y decretada en plena libertad por sus representantes; de manera que el querer desviarse de su tenor, u obrar en contrario sentido, sería disputar a la nación su Independencia y Soberanía. Por lo que a nosotros hace, hemos tenido la inefable satisfacción de ver verificada esta época memorable, en tiempo de nuestra administración, aunque en su término. Compatriotas: podrá reprochárse nos de no haber gobernado con todo el pulso y tino necesario; pero nuestras intenciones han sido rectas, nuestro norte ha sido constantemente la prosperidad pública, no hemos podido hacer todo el bien que

hubiéramos querido: obstáculos insuperables, y que sólo disminuirá el tiempo, que ha atravesado; pero al cabo, el estado ha subsistido, los créditos de los empleados quedan cubiertos hasta el día, y por lo demás si no hemos llenado la expectación pública, y si hemos pagado un funesto tributo de inexperiencia, que nuestras equivocaciones o desacierto sirvan de lección a los que nos sucedan. En fin, si el haber administrado la causa pública en tiempos tan aflictivos y en circunstancias desorganizadoras: si el haber luchado a brazo partido y por tantos meses con toda clase de dificultades y contradicciones: si el habernos hallado al timón en estos días, cuando una tempestad deshecha ha estado para hundirnos a todos en un abismo; por último, si tan notables y penosas coyunturas, si lo que hemos sufrido en una posición tan singular como la en que nos hemos visto por cerca de un año, dan derecho para suplicar, nosotros lo hacemos a nuestros compatriotas inculcándoles en los términos más encarecidos el amor al orden: este principio sostenedor de los Estados: penetráos conciudadanos, que la unión y subordinación a las autoridades, es lo único que puede salvarnos, y que los que, bajo cualquier pretexto que lo hagan, atacan este principio, son los enemigos del Anáhuac, y abatidores de un tirano, que no dejará de aparecerse para sorprendernos en el desorden y hacernos sus esclavos.

Palacio Nacional de México, febrero 1 de 1824. -4º. -3º. -José Mariano Michelena, Presidente. -Miguel Domínguez. -Vicente Guerrero.

ANEXO 6

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN,
31 DE ENERO DE 1824

Forma de Gobierno y Religión

Artículo 1º. La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de Provincias internas de Oriente y Occidente.

Artículo 2°. La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 3°. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Artículo 4°. La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

Artículo 5°. La nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

Artículo 6°. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.

Artículo 7°. Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las Provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las Provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las Provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el del Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Jalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la Provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

Artículo 8°. En la Constitución se podrá aumentar el número de los estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

División de Poderes

Artículo 9°. El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Poder Legislativo

Artículo 10. El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General.

Artículo 11. Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que prevenga la Constitución.

Artículo 12. La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población. Cada estado nombrará dos Senadores, según prescriba la Constitución.

Artículo 13. Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

- I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.
- II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación, y promover su ilustración y prosperidad general.
- III. Para mantener la independencia de los estados entre sí.
- IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación.
- V. Para conservar la unión federal de los estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.
- VI. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los estados tienen ante la ley.
- VII. Para admitir nuevos estados o territorios a la unión federal, incorporándolos en la nación.

- VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.
- IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.
- X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.
- XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República, y designar garantías para cubrirlas.
- XII. Para reconocer la deuda pública de la nación, y señalar medios de consolidarla.
- XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Poder Ejecutivo.
- XIV. Para conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
- XV. Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada estado.
- XVI. Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el Congreso General.
- XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualquiera otra que celebre el Poder Ejecutivo.
- XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- XIX. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.
- XX. Para habilitar toda clase de puertos.

Artículo 14. En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos.

Poder Ejecutivo

Artículo 15. El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la Federación.

Artículo 16. Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes:

- I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- II. Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho.
- III. Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de Hacienda, según la Constitución y las leyes.
- V. Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General; y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.
- VI. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la Milicia Activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la Federación.
- VII. Disponer de la milicia local para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso general, quien calificará la fuerza necesaria.
- VIII. Nombrar los empleados del Ejército, Milicia Activa y Armada, con arreglo a ordenanza, leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución.
- IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior conforme a las leyes.
- X. Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y entretanto éste se establece, del Congreso actual.
- XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz; amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General.

- XII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.
- XIII. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y las leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuanto le parezca conveniente dentro de 10 días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.
- XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.
- XV. Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

Artículo 17. Todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deberán ir firmados del secretario del Ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Poder Judicial

Artículo 18. Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

Artículo 19. Ningún hombre será juzgado, en los estados o territorios de la Federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

Gobierno Particular de los estados

Artículo 20. El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.

Poder Legislativo

Artículo 21. El Poder Legislativo de cada estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos, que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

Poder Ejecutivo

Artículo 22. El ejercicio del Poder Ejecutivo de cada estado no se confiará sino por determinado tiempo, que fijará su respectiva Constitución.

Poder Judicial

Artículo 23. El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución.

Prevenciones Generales

Artículo 24. Las Constituciones de los estados no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución General: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última.

Artículo 25. Sin embargo, las Legislaturas de los estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes.

Artículo 26. Ningún criminal de un estado tendrá asilo en otro, antes bien será entregado inmediatamente a la autoridad que le reclame.

Artículo 27. Ningún estado establecerá, sin consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni tendrá tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz.

Artículo 28. Ningún estado, sin consentimiento del Congreso General, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo.

Artículo 29. Ningún estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones.

Artículo 30. La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 31. Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

Artículo 32. El Congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la Federación nota circunstanciada y comprensiva: de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, de los Ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que los producen; de los nuevos Ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población.

Artículo 33. Todas las deudas contraídas antes de la adopción de esta Acta se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clasificación, según las reglas que el Congreso General establezca.

Artículo 34. La Constitución General y esta Acta garantizan a los estados de la Federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

Artículo 35. Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución General.

Artículo 36. La ejecución de esta Acta se comete bajo la más estrecha responsabilidad al supremo Poder Ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo.

México, a 31 de enero de 1824, 4° y 3° -José Miguel Gordo, Diputado por Zacatecas, presidente. -Juan Bautista Morales, Diputado por Guanajuato. -Juan Cayetano Portugal, diputado por Jalisco. -José Miguel Guridi y Alcocer, Diputado por Tlaxcala. -Tomás Vargas, Diputado por San Luis Potosí. -Epigmenio de la Piedra, Diputado por México. -Antonio de Gama y Córdoba, Diputado por México. -José Ignacio González Coraalmuro, Diputado por México. -Mariano Barbabosa, Diputado por Puebla. -José Francisco de Barreda, Diputado por México. -José María Gerónimo Arzac, Diputado por Colima. -Miguel Ramos Arizpe, Diputado por Coahuila. -Manuel Ambrosio Martínez de Veá, Diputado por Sinaloa. -José de San Martín, Diputado por Puebla. -Felipe Sierra, Diputado por México. -Manuel Solórzano, Diputado por Michoacán. -José María Covarrubias, Diputado por Jalisco. -José María de Izazaga, Diputado por Michoacán. -Francisco de Larrazábal y Torres, Diputado por Oaxaca. -Juan Antonio Gutiérrez, Diputado por el Sur. -Manuel Argüelles, Diputado por Veracruz. -José Miguel Ramírez, Diputado por Jalisco. -Carlos María de Bustamante, Diputado por México. -José María de la Llave, Diputado por Puebla. -Lorenzo de Zavala, Diputado por Yucatán. -Víctor Márquez, Diputado por Guanajuato. -Fernando Valle, Diputado por Yucatán. -Félix Osores, Diputado por Querétaro. -José de Jesús Huerta, Diputado por Jalisco. -José María Fernández de Herrera, Diputado por Guanajuato. -José Hernández Chico Condarco, Diputado por México. -José Ignacio Espinosa, Diputado por México. -Juan José Romero, Diputado por Jalisco. -José Agustín Paz, Diputado por México. -Erasmus Seguín, Diputado por Tejas. -Rafael Aldrete, Diputado por Jalisco. -Juan de Dios Cañedo, Diputado por Jalisco. -José María Uribe, Diputado por Guanajuato. -Juan Ignacio Godoy, Diputado por Guanajuato. -José Felipe Vázquez, Diputado por Guanajuato. -Joaquín Guerra, Diputado por Querétaro. -Luis Cortázar, Diputado por México. -Juan de Dios Moreno, Diputado por Puebla. -José Miguel Llorente, Diputado por Guanajuato. -José Angel de la Sierra, Diputado por Jalisco. -José María Anaya, Diputado por Guanajuato. -Demetrio del Castillo, Diputado por Oaxaca. -Vicente Manero Embides, Diputado por Oaxaca. -José Ignacio Gutiérrez, Diputado por Chihuahua. -Luciano Castorena, Diputado por México. -Francisco Palino y Domínguez, Diputado por México. -Valentín Gómez Farías, Diputado

por Zacatecas. -José María Castro, Diputado por Jalisco. -Juan Manuel Assorrey, Diputado por México. -Joaquín de Miura y Bustamante, Diputado por Oaxaca. -José Mariano Castellero, Diputado por Puebla. -Bernardo Copca, Diputado por Puebla. -Francisco María Lombardo, Diputado por México. -Pedro Ahumada, Diputado por Durango. -Ignacio Rayón, Diputado por Michoacán. -Francisco Estévez, Diputado por Oaxaca. -Tomás Arriaga, Diputado por Michoacán. -Mariano Tirado, Diputado por Puebla. -José María Sánchez, Diputado por Yucatán. -Rafael Mangino, Diputado por Puebla. -Antonio Juille y Moreno, Diputado por Veracruz. -José Cirilo Gómez Anaya, Diputado por México. -José María Becerra, Diputado por Veracruz. -José Vicente Robles, Diputado por Puebla. -José María Cabrera, Diputado por Michoacán. -Luis Gonzaga Gordo, Diputado por San Luis Potosí. -José Rafael Berruecos, Diputado por Puebla. -Bernardo González Angulo, Diputado por México. -José María de Bustamante, Diputado por México. -Pedro Tarrazo, Diputado por Yucatán. -Manuel Crescencio Rejón, Diputado por Yucatán. -Miguel Wenceslao Gasca, Diputado por Puebla. -Florentino Martínez, Diputado por Chihuahua. -Pedro Paredes, Diputado por Tamaulipas. -Cayetano Ibarra, Diputado por México. -Francisco Antonio Elorriaga, Diputado por Durango. -José María Jiménez, Diputado por Puebla. -Alejandro Carpio, Diputado por Puebla. -Francisco García, Diputado por Zacatecas. -José Guadalupe de los Reyes, Diputado por San Luis Potosí. -Juan Bautista Escalante, Diputado por Sonora. -Ignacio de Mora y Villamil, Diputado por México. -Servando Teresa de Mier, Diputado por el Nuevo León. -José María Ruiz de la Peña, Diputado por Tabasco. -Manuel López de Ecala, Diputado por Querétaro. -José Mariano Marín, Diputado por Puebla, secretario. -José Basilio Guerra, Diputado por México, secretario. -Santos Vélez, Diputado por Zacatecas, secretario. -Juan Rodríguez, Diputado por México, secretario.

ANEXO 7

DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE ORDENA
QUE EL ACTA CONSTITUTIVA SE PUBLIQUE
DE MANERA SOLEMNE EN TODOS LOS ESTADOS
Y PUEBLOS DE LA FEDERACIÓN, 1 DE FEBRERO DE 1824

Primera Secretaría de Estado

Sección de Gobierno

El Supremo Poder Ejecutivo, se ha servido dirigir el Decreto siguiente:

El Supremo Poder Ejecutivo nombrado provisionalmente por el Soberano Congreso Mexicano, a todos los que las presentes vieren y entendieren, SABED: que el Soberano Congreso Constituyente ha decretado lo que sigue:

El Soberano Congreso Constituyente Mexicano, ha tenido a bien decretar:

1º.- El Supremo Poder Ejecutivo determinará que la publicación del Acta Constitutiva se haga del modo más solemne en todos los estados y pueblos de la Federación.

2º.- Todas las autoridades civiles, militares, eclesiásticas y los individuos de cualquiera corporación, los empleados de oficinas, jefes de la milicia, oficialidad y tropas, prestarán el juramento de su observancia bajo esta forma: “¿Juráis a Dios observar y obedecer el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana?”.

3º.- El Supremo Poder Ejecutivo pasará a la Secretaría del Soberano Congreso los documentos oficiales de haberse cumplido este Decreto, conforme baya recibiendo los.

4º.- El Supremo Poder Ejecutivo prestará el juramento en el Congreso, y dispondrá ante quien deban prestarle las demás autoridades y corporaciones.

Lo tendrá entendido el Supremo Poder Ejecutivo y dispondrá su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular. –México, a 31 de enero de 1824. –José Miguel Gordo, Presidente. –José Mariano Marín, Diputado Secretario. –José Basilio Guerra, Diputado Secretario.

En Consecuencia, y para que la publicación del Acta Constitutiva se verifique con el decoro y solemnidad conveniente, mandamos:

1º.- El Bando para la publicación será nacional, con la solemnidad que ha sido costumbre en actos de esta clase, yendo a la cabeza el comandante general, cuatro regidores y dos alcaldes, igual número de individuos de la Diputación Provincial, presididos todos por el Jefe Político, y la comitiva bajo de mazas, con uno de los escribanos que se llamaban de Gobierno.

2º.- La artillería hará las salvas de costumbre, y las calles se adornarán e iluminarán por tres días, solemnizándose éstos además en los paseos y con repiques a vuelo, y el primero, con misa y *Te Deum*, a que asistirán todas las autoridades y corporaciones.

3º.- Los Jefes Políticos dispondrán estas mismas formalidades en sus respectivas Provincias, designando el día y modo con que deban practicarse y remitiendo certificaciones por duplicado de cuanto se haya hecho con motivo de solemnizar este día fausto.

4º.- Los pueblos y demás lugares que no son capitales de Provincia, se esmerarán asimismo en solemnizar la publicación de la Acta, en cuanto les sea posible y les permitan sus circunstancias, enviando las certificaciones a los Jefes Políticos respectivos.

5º.- Debiendo el Supremo Gobierno prestar el juramento de que habla el artículo 2º del Decreto inserto ante el Soberano Congreso, lo harán después ante nos, el Jefe del Estado Mayor General, el Jefe Político, el Gobernador de la Mitra, el Comandante General, el Regente de la Audiencia Territorial, los Presidentes de todos los Tribunales, los Prelados Superiores de todas las Religiones, los Directores de Rentas y Jefes de Oficinas.

6º.- El juramento prevenido en el mismo artículo 2º de dicho Decreto, lo prestarán ante el Jefe Político, la Diputación Provincial y el Ayuntamiento: los Generales Suelos, ante el Jefe del Estado Mayor: el resto de la tropa al frente de sus banderas formada en parada.

7º.- Los eclesiásticos lo prestarán ante el Gobernador de la Mitra: los religiosos, ante sus prelados superiores respectivos; y en las Provincias la Diputación Provincial, y en su defecto, el ayuntamiento recibirán el juramento a los Jefes Políticos, y éstos lo recibirán a las mismas Dipu-

taciones Provinciales, Comandantes Generales y a todas las demás autoridades y corporaciones, prestándolo la tropa en los términos que quedan prevenidos en el artículo anterior.

8º.- El pueblo en todas las Provincias prestará el juramento en la forma acostumbrada.

Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente Decreto en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule. –En México, a 1 de febrero de 1824. –Mariano Michelena, Presidente. –Miguel Domínguez. –Vicente Guerrero. –Al Ministro de Relaciones.

Y lo traslado a V. para su cumplimiento. –Dios guarde a V. muchos años. –México, 1º de febrero de 1824. –Juan Guzmán.

ANEXO 8

FIRMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Sesión del día 4 de Octubre de 1824..... Se procedió a la lectura de la Constitución, y concluida, aseguraron los señores Secretarios que los dos ejemplares que se han de firmar estaban iguales con su original sacado de las Actas del Congreso.

El señor Ramos Arizpe propuso lo siguiente: “Que después de la firma del señor Presidente y Vice, con expresión de su Diputación, se siga firmando por Estados bajo la forma siguiente: “*Por el Estado A. NN.* y a lo último los señores Secretarios expresando su Diputación”. Fue aprobado.

También lo fue a propuesta del señor Guerra que en las firmas no se pusiese más que los nombres y apellidos, sin añadir los grados ni otros títulos.

Firmada la Constitución, salió a llevarla al Supremo Poder Ejecutivo la Comisión nombrada al efecto, compuesta de los señores Vargas, Guerra (don José Basilio), Pérez, Dunslanguer, Argüelles, Envides, Cázares, Cabrera, Elorriaga, Vélez, Ahumada, Gutiérrez, Fernández del Campo,

Paredes, Alarid, Vázquez, Osore, Valle, Bustamante (don Carlos), Escalante, Márquez, Barbabosa, y los Secretarios Villa y Piedra.

Se puso a discusión un dictamen sobre la consulta del gobierno acerca del Decreto que trata de la publicación y juramento de la Constitución. Está reducido a los artículos siguientes:

1º.- En lugar del artículo 6º del Decreto de 28 de septiembre se substituirá el que sigue: *Sin pérdida de tiempo procederá el gobierno a publicar solemnemente la Constitución en esta Capital, y la comunicará inmediatamente a los gobernadores de los estados y autoridades políticas de los territorios, para que asimismo lo verifiquen en todos los puntos de su demarcación.*

2º.- El artículo 7º será: *El Supremo Poder Ejecutivo arreglará la ceremonia de la publicación de que habla el artículo anterior, cuidando de que ésta se haga con el aparato y solemnidad que el acto requiere.*

El señor Jiménez, individuo de la Comisión, contestando al señor Paz que preguntó si les dejaba a las Legislaturas la intervención acordada para la publicación y juramento de la Constitución, dijo: que siendo la Constitución una ley general de la Federación, toca al Supremo Poder Ejecutivo su solemne publicación, y disponer lo correspondiente a ella en todos los estados, cuyos gobernadores obrarán en esto como agentes del mismo Supremo Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que las Legislaturas cumplan por parte lo que les está provenido. Los dos artículos fueron aprobados.

El señor Ramos Arizpe hizo la siguiente proposición: “Que se pase el discurso preliminar de la Constitución al gobierno para su impresión, cuidando el redactor primero del Congreso de su exactitud”. Fue aprobada.

El mismo señor Hizo esta otra: “Que mañana el jurar el Supremo Poder Ejecutivo, concurren todos sus individuos propietarios y suplentes que existan en la capital”. Aprobada.

El señor Cortazar presentó la siguiente: “Pido que el juramento de la Constitución sea antes de la renovación de Presidente y Secretarios”. Aprobada.

Regresó la Comisión, y su presidente, el señor Vargas, dijo lo que sigue: “La Comisión ha cumplido el encargo que Vuestra Soberanía tuvo a bien confiarle. El Supremo Poder Ejecutivo recibió con respeto

la Constitución que le presentamos, y manifestó con entusiasmo el singular placer que le causa ver coronados los trabajos de Vuestra Soberanía y concluida la regeneración de la Patria. Felicita y da gracias al Congreso por tan glorioso acaecimiento. Protesta no perdonar trabajo ni diligencia para hacer observar con toda exactitud la ley fundamental, y queda impaciente esperando la orden de venir a jurarla”.

“¡Loor eterna al Congreso General Constituyente! ¡Viva la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos!” (El numeroso concurso que llenaba las galerías prorrumpió en aclamaciones al Congreso y a la Constitución.)

El señor presidente contestó que el Congreso quedaba enterado.

En seguida el mismo señor presidente dijo lo que sigue: “Señor: Acaba el Congreso General de dar existencia y vida a esta nación, que después de tres años de haber completado la obra de su Independencia, y puesto en libre ejercicio sus poderes, aun no tenía una Constitución verdaderamente nacional. Podemos ya decir que tenemos leyes fundamentales de las manos de los legítimos representantes del pueblo. Los esfuerzos de nuestros enemigos no habían dejado de poner en movimiento todos los resortes de la seducción y de la intriga para influir en las deliberaciones de la nación, y privarnos de este preciso bien que destruye todas sus esperanzas de dominarnos. Al fin, señor, lo recibe la opulenta Anáhuac de vuestras manos.

Os doy gracias, representantes del pueblo, en nombre de la Patria, por haber concluido la obra que os encomendó y escuchado sus votos; los habéis cumplido, y no os retiraréis a vuestros hogares con el remordimiento de haber contrariado la opinión pública ni desoído la voz de vuestros comitentes.

Los trabajos del Congreso se han modelado sobre los principios reconocidos en el mundo civilizado, como los elementos de toda buena organización social. Ha dividido los poderes, demarcado sus atribuciones, señalado sus límites: ha dejado a los estados el pleno y entero dominio de su administración interior; establece reglas generales que sirven de vínculo para unir las diferentes partes de la Federación: divide proporcionalmente este gran todo, y al hacer esta división la mano salvadora del Congreso libertó la Patria de la disolución y exterminio.

En el día vemos marchar a los estados como planetas en sus respectivas órbitas. El Congreso y el Supremo Gobierno son el centro de este movimiento regular y ordenado, y todo está subordinado a sus leyes invariables.

Nada, señor, habéis hecho que no sea conforme a nuestros adelantos en la civilización. Sabía el pueblo mexicano que el objeto de toda sociedad debe ser felicidad y bienestar de los asociados, y habéis establecido garantías individuales y asegurado sus derechos: sabía que sin religión y sin moral no hay ni puede haber orden, tranquilidad, paz, independencia ni libertad, y habéis consignado varios artículos de este precioso Código a la conservación y estabilidad de estos importantes objetos. Aseguráis la libertad del pensamiento y de la imprenta, y con este paso habéis elevado a la Nación Mexicana a la esfera de los dos grandes pueblos que hoy llenan la tierra con su nombre. Finalmente, Señor, habéis abierto la puerta a todos los bienes, al fijar la suerte de este gran pueblo, vacilante por tantos años... Mexicanos... Ved aquí el Código de vuestros derechos... ¿Queréis libertad e independencia? Observadle religiosamente.

(Se repitieron las aclamaciones en las galerías y se levantó la sesión.)

ANEXO 9

DESCRIPCIÓN DEL CEREMONIAL CON QUE LA COMISIÓN NOMBRADA PARA ENTREGAR LA CONSTITUCIÓN AL SUPREMO PODER EJECUTIVO, CUMPLIÓ SU ENCARGO

A las dos de la tarde salió del Palacio del Soberano Congreso precedida de batidores a caballo con la correspondiente guardia de honor. Las salvas de artillería, el repique general de campanas y el inmenso concurso que se advertía en las calles y balcones del tránsito hasta el Palacio del Supremo Poder Ejecutivo, hacían sumamente vistosa y agradable esta ceremonia, notándose al mismo tiempo el general júbilo que en este solemne acto manifestaban los habitantes de esta heroica ciudad.

Llegada la Diputación al magnífico salón del Palacio en que se hallaba esperando el Supremo Poder Ejecutivo y que también estaba ocupado

por un numeroso concurso, el señor Diputado Vargas, presidente de la Diputación, pronunció el siguiente discurso:

“Serenísimo Señor: El Soberano Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, ha dispuesto que una Comisión, a cuyo frente tengo el honor de venir, ponga en manos de V.A.S. este Código Fundamental, que acaba de firmar y sancionar después de 10 meses de continuos desvelos. En efecto, señor, los representantes de la nación han cumplido con la parte más principal y más importante de su misión, formando esta ley que afianzando de un modo estable y duradero la Independencia y libertad de nuestra Patria, hará también para siempre su felicidad. ¡Huya muy lejos de aquí, despavorido, el despotismo a la vista de esta ley, en que están consignados los sagrados derechos de los hombres y que va a ser el terror de los tiranos!

La Europa tiene la vista fija sobre nosotros, creyendo o afectando creer que nos faltan elementos para ser libres; más estos pocos renglones van a desengañarla bien a su pesar de que tenemos virtudes con un discernimiento claro y perspicaz para establecer las instituciones más favorables a la libertad. Esta Constitución infundirá desaliento a nuestros enemigos y nos granjeará el concepto de las naciones cultas, inclinándolas a reconocer nuestra Independencia.

Pero señor, V.A.S. debe gloriarse en este venturoso día de la parte que ha tenido en la ejecución de esta grande obra, ya se considere a vuestros dignos individuos, vibrando el acero en la campaña, para zanzar los cimientos del edificio social, o ya empuñando aquí el bastón para hacer guardar el orden, y que el mismo edificio llegase a su perfección. Las circunstancias de que V.A.S. ha llevado las riendas del gobierno han sido las más difíciles. Mil partidos divergentes hacían temer una funesta y próxima anarquía. Los enemigos de la Patria, empeñados en impedir que se constituyese, promovían disimulada pero eficazmente cuanto podía perturbar su tranquilidad; mas V.A.S. con admirable tino y prudencia restablece la quietud y la calma, y allana todos los obstáculos que pudieran impedir el que se formase la Constitución. La posteridad, por tanto, agradecerá vuestros nombres con una dulce emoción y con el sentimiento más vivo de gratitud”.

El Excelentísimo Señor General de División don Guadalupe Victoria, presidente del Supremo Poder Ejecutivo, contestó en la forma siguiente:

“Ciudadanos representantes: El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación mexicana con suma complacencia y el más profundo respeto, recibe de vuestras manos el libro santo de los destinos de la Patria, y se congratula con el Soberano Congreso General, porque ha consumado la obra clásica de su sabiduría.

Los individuos del Supremo Gobierno que sellan venturosamente con su mano la Constitución, también en su sostén la afirmarán con sus vidas y la sellarán con su sangre.

El Supremo Poder Ejecutivo, felicita en particular a la Comisión que ha sido mensajera del bien cumplido de la Patria. El Código de nuestras libertades y de los derechos del gran pueblo mexicano, se publicará y circulará con la velocidad del rayo en la vasta extensión de la República, para que sirva de consuelo, de iris de paz y de esperanza a todos los hijos y habitantes de la grande y poderosa Nación Mexicana”.

Después de lo cual, habiéndose retirado la Diputación precedida del mismo ceremonial, y llegado al Palacio del Soberano Congreso en que permanecía reunido éste, el referido señor Diputado Vargas manifestó el agrado y complacencia con que el Supremo Poder Ejecutivo había recibido el mensaje antecedente, protestando sus respetos y que había significado que inmediatamente iba a disponer la solemne publicación de la Constitución en toda la República. Con este motivo el señor presidente del Soberano Congreso, pronunció el discurso inserto en la sesión antecedente.

El inmenso concurso que al concluir su discurso el señor presidente ocupaba las galerías, prorrumpió en los más entusiasmados vivas y aplausos al Soberano Congreso General y a la República Mexicana, manifestando así la más expresiva demostración de su regocijo por tan fausto acontecimiento, que fija para siempre los destinos de esta heroica nación, con lo que se concluyó este acto augusto.

ANEXO 10

MANIFIESTO DEL CONGRESO GENERAL A LOS MEXICANOS, 4 DE OCTUBRE DE 1824

El Congreso General Constituyente a los habitantes de la Federación

Mexicanos: El Congreso General Constituyente al poner en vuestras manos la obra más ardua que pudiérais cometerle, el Código Fundamental que fije la suerte de la nación y sirva de base indestructible al grandioso edificio de vuestra sociedad, ha creído de su deber dirigiros la palabra para manifestaros sencillamente los objetos que tuvo presentes desde los primeros momentos de su reunión, los trabajos que ha impedido y lo que se promete de vuestra docilidad y sumisión, una vez que comenzáis ya a disfrutar de los goces consiguientes al sistema federal decretado y sancionado por la mayoría de vuestros Diputados.

El Congreso no se ocupará hoy en describir la serie de los acontecimientos que se han sucedido en la revolución de 14 años, y los costosos sacrificios que fueron necesarios para que la nación llegara a conseguir por fin el bien inapreciable de su Independencia; este es asunto que desempeñará a su tiempo la historia de nuestros días. Por ahora importa solamente recordaros que rota y despedazada por los constantes golpes del patriotismo, la cadena que nos había ligado con la España, no podía haber otro centro de unidad, ni otro lazo que estrechara entre sí a las diversas Provincias de esta gran nación, sino el jefe que hubiera reconocido la totalidad de los pueblos al pronunciar su Independencia. El mundo imparcial juzgará de los sucesos que condujeron al que se puso a la cabeza de la segunda revolución el fin trágico que tuvo; pero el hecho es que disuelto el Estado con la caída de este hombre desgraciado, nada pudo contener el frito de las Provincias; ninguna tenía superioridad sobre la otra, y la nave del Estado se habría visto sumergida entre la borrasca más deshecha, si la cordura y sensatez con que obedecieron los pueblos la convocatoria del anterior Congreso, no hubiera dado a la nación una nueva existencia. ¿Y podía el Congreso desatender los votos de un pueblo que acababa de dar una

prueba tan eminente de su ilustración? ¿Y los diputados podían venir a sufragar contra la voluntad de sus comitentes? Jamás los legisladores de alguna nación tuvieron tan claramente manifestada la opinión pública para dirigirse y dirigirla a ella misma: jamás los representantes de algún pueblo se hallaron en circunstancias tan favorables para conocer los deseos de sus mandatarios, y vuestros diputados se retirarán al seno de sus familias, con la dulce satisfacción de haber obrado conforme al espíritu y necesidades de sus comitentes.

En efecto, crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hace tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas y ejercer la influencia que deben darle su situación, su nombre y sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad; demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación; combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar al Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes; a hacerle respetable en lo interior y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia tal, que jamás cause inquietudes a la inocencia, ni menos preste seguridades al crimen; ved aquí, mexicanos, los sublimes objetos a que ha aspirado vuestro Congreso General en la Constitución que os presenta. Desde luego no tiene la presunción de creer que ha llenado completamente vuestras esperanzas; pero sí se lisonjea de que a la vuelta de muchos yerros que habrá dejado estampados la impotencia y debilidad de sus esfuerzos aparecerá la indulgente consideración que reclaman de los patriotas virtuosos y sensatos, los trabajos que ha impedido en el brevísimo espacio de 11 meses.

Vuestros representantes al Congreso en el salón de sus sesiones, han traído el voto de los pueblos, expresado con simultaneidad y energía: la voz de República Federal se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la Independencia. Vuestros Diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la nación. Sin embargo, la circuns-

pección que debe ser la divisa de los legisladores, exigía entrar en el examen y discusión no sólo de la forma de gobierno, sino aun de la misma generalidad del pronunciamiento, Vosotros sabéis, mexicanos, la serie y resultados de esas discusiones. Vuestros representantes no tienen que acusarse de haber precipitado la marcha de los sucesos, ni se haber dado impulso a la revolución. Por el contrario, estando la nación inconstituída, desorganizada y expuesta a ser el juguete de las pasiones y partidos encontrados, el Congreso General allanando dificultades y haciendo el sacrificio hasta de su propia reputación, presenta sus brazos para contener el genio de la división y del desorden, restablece la paz y la tranquilidad, y prosigue sereno sus deliberaciones.

La división de estados, la instalación de sus respectivas Legislaturas, y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto periodo de 11 meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte. Felizmente conoció que la Nación Mexicana sólo intentaba sacudir la obediencia pasiva y entrar en la discusión de sus intereses, derechos y obligaciones. Felizmente se penetró de los deseos y necesidades de sus comitentes y acertó a fijar sus destinos dando al espíritu público un curso regular conforme a la opinión formada por unas circunstancias eminentemente extraordinarias que habían envuelto en la revolución más desastrosa otro pueblo que no fuera el mexicano.

La República Federal ha sido, y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y el candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad

tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los Tamaulipas y Coahuileños reducirán sus códigos a 100 artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de Federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias: dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad: dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema Colonial u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados: proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos: poner a la cabeza de su administración sujetos que amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto: crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes: terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado: en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

El Congreso General está penetrado de las dificultades que tiene que vencer la nación para plantear un sistema a la verdad muy complicado: sabe que es empresa ardua obtener por la ilustración y el patriotismo lo que sólo es obra del tiempo y de la experiencia; pero además de que el suelo de América no está contaminado con los vicios de la vieja Europa, tenemos adelantados los ejemplos de los pueblos modernos que se han constituido y nos han enriquecido con sus conocimientos: nos hemos aprovechado de las lecciones que ha recibido el mundo después de que el feliz hallazgo de la ciencia social ha conmovido los cimientos de la tiranía; y nosotros mismos hemos corrido 14 años el largo periodo de tres siglos. Con tan halagüeños presagios, ¿qué no debe esperar de los mexicanos su Congreso General?

Los legisladores antiguos, en la promulgación de sus leyes acompañaban este acto augusto, de aparatos y ceremonias capaces de producir el respeto y veneración que siempre deben ser su salvaguardia. Ellos procuraban imponer a la imaginación, ya que no podían enseñar a la razón, y los mismos gobiernos democráticos tuvieron necesidad de

hacer intervenir a las deidades para que el pueblo obedeciese las leyes que él mismo se había dado. El siglo de luz y de filosofía ha desvanecido esos prestigios auxiliares de la verdad y de justicia, y éstas se han presentado ante los pueblos a sufrir su examen y su discusión. Vuestros representantes, usando de este lenguaje sencillo y natural, os ponen hoy en las manos del Código de vuestras leyes fundamentales como el resultado de sus deliberaciones cimentadas en los más sanos principios que hasta el día son reconocidos por base de la felicidad social en los países civilizados. Por fortuna no han tenido que transigir con esos colosos que a su caída han desnaturalizado las revoluciones de otros pueblos. Si en nuestros anales se encuentra el nombre de un hijo ambicioso de la Patria, la Historia enseñará con este ejemplo, a nuestros nietos, lo aventurado que es a un individuo querer gozar de todas las ventajas reservadas al cuerpo entero de la sociedad.

Vuestros representantes, pues, se prometen del heroico patriotismo y acendradas virtudes de los mexicanos, que después de la Independencia nacional estimarán por su primera obligación sostener a toda costa el Gobierno Republicano con exclusión de todo el Régimen Real. Un pacto implícito y eternamente obligatorio liga a los pueblos de la América independiente para no permitir en su seno otra forma de gobierno, cuya tendencia a propagarse es para él irresistible, y para aquellos peligrosa. El nuevo mundo en sus instituciones ofrece un orden desconocido y nuevo, como él mismo, en la historia de los sucesos grandes que alteran la marcha ordinaria de las cosas; y como la caída de los Césares afirmó en Europa el gobierno monárquico después de las sangrientas revoluciones políticas y peligrosas que le precedieron; así en el continente de Colón debía necesariamente dominar al fin el democrático resucitado con mejoría de las Repúblicas antiguas, a fuerza de las inspiraciones vivificadoras de los genios modernos.

El tiempo transcurrido desde el principio de nuestra revolución lo hemos empleado últimamente en almacenar armas propias para hacer volver a las tinieblas de donde salieron los gobiernos góticos, y en buscar las bases constitutivas de las asociaciones humanas en las inmortales obras de aquellos genios sublimes que supieron encontrar los derechos perdidos del género humano. Ha llegado el momento de apli-

car estos principios, y al abrir los mexicanos los ojos al torrente de luz que despiden, han declarado que ni la fuerza ni las preocupaciones, ni la superstición, serán los reguladores de su gobierno: han dicho con un escritor filosófico, que después de haber averiguado con Newton los secretos de la Naturaleza; con Rousseau y Montesquieu, definido los principios de la sociedad y fijado sus bases; extendido con Colón, la superficie del globo conocido: con Franklin, arrebatado el rayo de las nubes para darle dirección, y con otros genios creadores dado a las producciones del hombre, una vida indestructible y una extensión sin límites: finalmente, después de haber puesto en comunicación a todos los hombres por mil lazos de comercio y de relaciones sociales, no pueden ya tolerar sino gobiernos análogos a este orden creado por tantas y tan preciosas adquisiciones. La elevación de carácter que ha contraído el pueblo americano, no le permite volver a doblar la rodilla delante del despotismo y de la preocupación, siempre funestas al bienestar de las naciones.

Pero en medio de esos progresos de civilización, la Patria exige de nosotros grandes sacrificios y un religioso respeto a la moral. Vuestros representantes os anuncian que si queréis poner os al nivel de la República feliz de nuestros vecinos del Norte, es preciso que procuréis elevaros al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular. Esta es la única base de la verdadera libertad, y la mejor garantía de vuestros derechos y de la permanencia de vuestra Constitución. La fe en las promesas, el amor al trabajo, la educación de la juventud, el respeto a sus semejantes; he aquí, mexicanos, las fuentes de donde emanará vuestra felicidad y la de vuestros nietos. Sin estas virtudes, sin la obediencia debida a las leyes y a las autoridades, sin un profundo respeto a nuestra adorable religión, en vano tendremos un Código lleno de máximas liberales, en vano haremos ostentación de buenas leyes, en vano proclamaremos la santa libertad.

El Congreso General espera igualmente del patriotismo y actividad de las autoridades y corporaciones de la Federación, como de los particulares de los estados, que empeñarán a todos sus arbitrios para establecer y consolidar nuestras nacientes instituciones. Pero si en lugar de ceñirse a la órbita de sus facultades, hacen esfuerzos para traspasarla:

si en vez de dar ejemplo de una justa observancia de la Constitución y leyes generales, procuran eludir su cumplimiento con interpretaciones y subterfugios hijos del escolasticismo de nuestra educación, en ese caso renunciamos ya el derecho de ser libres, y sucumbiremos fácilmente al capricho de un tirano nacional o extranjero que nos pondrá en la paz de los sepulcros o en la quietud de los calabozos.

A vosotros, pues, legisladores de los estados, toca desenvolver el sistema de nuestra ley fundamental, cuya clave consiste en el ejercicio de las virtudes públicas y privadas. La sabiduría de vuestras leyes resplandecerá en su justicia y utilidad; y su cumplimiento será el resultado de una vigilancia severa sobre las costumbres. Inculcad, pues, a vuestros comitentes las reglas eternas de la moral y del orden público; enseñadles la religión sin fanatismo, el amor a la libertad sin exaltación, el respeto más inviolable a los derechos de los demás, que es el fundamento de las asociaciones humanas. Los Marats y Robespierres se elevaron sobre sus conciudadanos proclamando aquellos principios, y estos monstruos inundaron en llanto y sangre a la nación más ilustrada de la tierra, tan luego como por escalones manchados de crímenes subieron a unos puestos desde donde insultaban la credulidad de sus compatriotas. Washington proclamó las mismas máximas, y este hombre inmortal hizo la felicidad de los estados del Norte. ¿Cómo distinguiremos al segundo, de los primeros? Examinando sus costumbres, observando sus pasos, puesto que sin justicia no hay libertad, y la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos y los demás con los nuestros. He aquí resuelto el problema de la ciencia social.

Escudados con tal égida, mexicanos, ¿qué podemos temer de nuestros enemigos? Nada importa que nuestros obstinados opresores se atrevan todavía a usar del lenguaje degradante de Colonia, cuando el nombre de México se coloca ya por los pueblos cultos entre las demás naciones soberanas. Nada importa que la orgullosa España, imponente y hecha en el día espectáculo de compasión para la Europa, haga escuchar su débil voz en los gabinetes de los monarcas extranjeros: todas sus pretensiones se estrellarán en la consolidación de nuestras instituciones y en las fuerzas de los hijos de la Patria, consagrados a defenderla.

Manifestad, pues, al mundo que sólo la tiránica influencia de los gobiernos despóticos pudo mantenernos en la triste degradación en que estuvimos sumergidos tantos años, y que al momento de sacudir su dominación, nada pudo impedir que entrásemos en la gran familia del género humano, de la que parecíamos segregados. La Europa y el resto de la América tienen fijadas sus miras sobre nosotros: el honor nacional está altamente comprometido en la conducta que observamos. Si nos desviamos de la senda constitucional: si no tenemos como el más sagrado de nuestros deberes mantener el orden y observar escrupulosamente las leyes que comprende el nuevo Código: si no concurrimos a salvar este depósito y lo ponemos a cubierto de los ataques de los malvados, mexicanos, seremos en adelante desgraciados sin haber sido antes más dichosos: legaremos a nuestros hijos la miseria, la guerra y la esclavitud, y a nosotros no quedará otro recurso sino escoger entre la espada de Catón y los tristes destinos de los Hidalgos, de los Minas y Morelos.

México, 4 de octubre de 1824. —*Lorenzo Zavala*, Presidente. —*Manuel de Villa y Cosío*, Diputado Secretario. —*Epigmenio de la Piedra*, Diputado Secretario.

ANEXO 11

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL EXCELENTÍSIMO
SEÑOR DON GUADALUPE VÍCTORIA, PRESIDENTE
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL ACTO
DE PRESTAR EL JURAMENTO PREVENIDO EN EL
ARTÍCULO 101 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,
EN EL SENO DEL SOBERANO CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE

Señor: Un respeto santo y religioso a la voluntad de mis conciudadanos me acerca en este día al santuario de las leyes, y sobrecogido de temor vacilo por los beneficios de mi Patria, por las obligaciones a su bondad sin límites, y por la tremenda consideración de que es llamado el último de los mexicanos al primero y más importante de los cargos públicos en una nación grande, ilustrada y generosa.

Mis ojos que afortunadamente alcanzaron a ver la libertad, la redención y la completa ventura de la Patria, se fijaron tiempo había en los ilustres ciudadanos, que con su sangre, sus talentos y fatigas rompieron la cadena de tres siglos, y han dado existencia a un pueblo heroico, dejando a la posteridad su gloria, su nombre y sus ejemplos. Entre otros aparecían genios bienhechores que corrieron la senda de la virtud, y que si fueron siempre objeto de mi veneración y de mi ternura, yo los creía destinados por la justicia y por la gratitud a presidir los negocios y la suerte de la República. Distante de menoscabar la reputación de estos héroes, cuyos eminentes servicios les aseguraron el amor de su país, he admirado sus dotes, sus luces para la administración y sus señalados merecimientos.

Con la docilidad que he escuchado hasta aquí la voz de la ley, emitida por los funcionarios de la nación libre, me preparaba a sufrir aún la muerte misma en sostén y obediencia del virtuoso mexicano designado por los votos y los corazones. Si es grata la memoria de la constancia inalterable con que sostuve siempre la dignidad nacional, y la de mis pequeños sacrificios en obsequio de la causa más santa de las causas, yo quise, y éste fue el más ardiente de mis deseos, que la sumisión a la suprema autoridad, la firme adhesión a los principios, y la más absoluta deferencia a la voluntad general, marcasen mi carácter y mi fe política.

Una ciega obediencia que sólo se mide por el tamaño de mis compromisos, me ha decidido a admitir un puesto que la ley prohíbe rehusar. A manos más ejercitadas debió confiarse el sagrado depósito del poder, y ellas hubieran consumado la obra grande e inmortal de vuestra sabiduría.

Cosa tan inexplicable como lo es mi reconocimiento a los Estados Unidos de México, me ha ocupado desde la hora de sorpresa en que se me anunció que por el espontáneo sufragio de mis compatriotas se colocaba en mis débiles hombros el grave peso de la Administración Pública. En tan terrible conflicto, yo he invocado la protección del eterno y soberano dispensador de las luces y de todos los bienes para que derramase sus dones sobre el grande pueblo que me honró con su confianza, y me conduzca por los caminos de la justicia y de su engrandecimiento.

Padres de la Patria, depositarios del favor del pueblo, vosotros sois testigos de los sentimientos que me animan en vuestra respetable presencia. El juramento que hoy pronuncian mis labios, se repetirá siempre ante Dios, ante los hombres y la posteridad.

Empero, no omitiré recomendar a la benévola consideración de todos mis compatriotas, que la nave del Estado ha de surcar un mar tempestuoso y difícil; que la vigilancia y las fuerzas del piloto no alcanzan a contener el ímpetu de los vientos; que existen averías en el caso y el Norte es desconocido. Peligros no faltan, complicadas son las circunstancias, y sólo el poder del Regulador de los destinos, la ciencia y previsión de los representantes del pueblo, conducirán esta nave al puerto de su felicidad.

La gran Carta Constitucional, áncora de nuestras esperanzas, define los poderes y previene los auxiliares del gobierno. A las luces del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, a la alta política de la futura Cámara de Representantes y del Senado, al tino y cordura de los honorables Congresos de los estados, de sus ilustrados gobiernos y de todas las autoridades, se atribuirán con fundamento los aciertos de la administración que comienza en este día.

Por lo que a mí toca, respetaré siempre los deberes y haré cumplir las obligaciones. Nuestra religión santa no vestirá los ropajes enlutados de la superstición, ni será atacada por la licencia.

La independencia se afianzará con mi sangre, y la libertad se perderá con mi vida. La unión entre los ciudadanos y habitantes todos de la República, será firme e inalterable como las garantías sociales: las personas, las propiedades, serán sagradas, y la confianza pública se establecerá. La forma de gobierno federal adoptada por la nación, habrá de sostenerse con todo el poder de las leyes. La ilustración y la sana moral se difundirán en todo nuestro territorio: será su apoyo la libertad de la prensa. La organización del Ejército, su disciplina, la consideración a los soldados de la Patria, estos objetos interesantes como la independencia misma, lo serán de mis trabajos y de mis desvelos. El pabellón mexicano flotará sobre los mares y cubrirá nuestras costas. Las relaciones de paz, alianza y amistad con las naciones extranjeras, se activarán en toda la extensión que demanda nuestra existencia política

y el buen nombre de los Estados Mexicanos. No dejará de cultivarse una sola semilla de grandeza y prosperidad.

Por último, ciudadanos representantes, mi limitación e inexperiencia habrán de producir errores y desaciertos que nunca, nunca serán efecto de la voluntad. Yo imploro, pues, vuestra indulgencia.

Estos son, señor, los votos de mi corazón; estos mis principios. ¡Perezca mil veces si mis promesas fuesen desmentidas o burlada la esperanza de la Patria!

CONTESTACIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONGRESO GENERAL

El Congreso General Constituyente ha oído con sumo agrado la expresión de los sentimientos patrióticos del *Primer Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudadano General Guadalupe Victoria*, y espera confiadamente que su administración será en todo conforme a la Constitución y leyes de la Unión, con lo que hará, ciertamente, la felicidad y gloria de la Nación Mexicana.

ANEXO 12 MANIFIESTO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A SUS COMPATRIOTAS, 10 DE OCTUBRE DE 1824

Mexicanos:

Llamado por vuestros sufragios al alto encargo de Presidente de los Estados Unidos, cuando creía llegado el momento de retirarme a gozar en medio de mis conciudadanos del benigno influjo de las leyes, bajo un gobierno libre, adquirido por los heroicos esfuerzos de los valientes hijos de la Patria, debo dirigiros la palabra para expresar mis sentimientos, mis deseos y las ideas que me propongo seguir constantemente como regla invariable de mi conducta.

Inútil sería hablaros de mi incapacidad para desempeñar las obligaciones que me ha impuesto la Patria; la malignidad atribuiría a falsa modestia la ingenua confesión de un hombre, que si ha aprendido a desafiar todos los peligros, y a arrostrar a la muerte con todos sus horrores, no puede lisonjearse de poseer los conocimientos necesarios para dirigir una nación grande, y mucho menos al tiempo de constituirse; y cuando acababa de salir de una revolución prolongada, los partidos aun pueden hacerla vacilar. Sin embargo, os quiero asegurar la pureza de mis intenciones y presentarme a la faz de la nación sin el remordimiento de haber tenido jamás un mal deseo contra su felicidad. Catorce años de una conducta uniforme y constante, me dan algún derecho a ser creído sobre este particular.

Los recomendables esfuerzos del Supremo Poder Ejecutivo que acaba de entregarme el mando, la constante actividad con que ha trabajado por consolidar la administración, el prestigio que debía causar en los pueblos su patriotismo y por sus señaladas virtudes, han producido los efectos que procedieron al tiempo de la tranquilidad.

En estas circunstancias todo parece anunciar orden, abundancia y prosperidad; la Constitución Federal nacida en estos días del seno del Congreso General, viene a dar la última mano al hermoso edificio de la sociedad mexicana. La subordinación y disciplina en el Ejército; la uniforme marcha de los estados de la Federación; la afluencia de extranjeros en nuestras poblaciones interiores; el movimiento que reciben los diversos géneros de industria de sus brazos laboriosos; la laudable hospitalidad con que son acogidos por los hijos del país; la innumerable concurrencia de sus buques en nuestros puertos de uno y otro mar; el interés que las grandes potencias toman directamente en la consolidación de nuestras instituciones para dar el ejemplo de reconocimiento de nuestra existencia política; la tendencia de la opinión a mantenerlas y perfeccionarlas; los progresos que se advierten en las primeras fuentes de nuestra riqueza; la masa de luces y conocimientos que diariamente se extiende sobre nuestro horizonte, todo, conciudadanos, debe darnos esperanzas muy lisonjeadas de que la nación no retrogradará durante el tiempo de mi administración. Mi alma se llena de inefable placer al con-

templar que puedo de alguna manera contribuir a dar estabilidad, aumento y permanencia a estos preciosos bienes.

Ved aquí, mexicanos, mis deseos y el objeto a que se dirigirán mis más ardientes votos. Al poner en ejecución los medios para conseguir el lleno de mis intenciones, ¡cuántas dificultades no se presentan a cada paso!, ¡qué de obstáculos no se oponen a la marcha! El sistema de rentas que todavía no ha comenzado a ponerse en movimiento, la complicación que ofrece la diferencia de su recaudación y destino; el embarazo en que se hallan las autoridades con la novedad de las instituciones; la fuerza de los hábitos y de las preocupaciones que se oponen al curso libre y expedito del sistema; los intereses encontrados en todo género que es necesario allanar; la organización misma social, tan distante de la monstruosa administración española, son otros tantos embarazos que a cada paso se opondrán a la consecución de los santos fines que me propongo, y que venceré si es en mi ayuda vuestro patriotismo, y esa constancia heroica que habéis manifestado contra un enemigo obstinado y feroz hasta conseguir vuestra libertad e independencia.

Si he contraído nuevas obligaciones para con la Patria, al llamarme el voto público a la cabeza del gobierno, la nación ha quedado asimismo obligada a prestarme todos los auxilios necesarios para el desempeño de los graves encargos que me confiara. Recordad, mexicanos, que no es la mano de la tiranía la que debe dirigiros después de que habéis formado un gobierno verdaderamente nacional; y al reflexionar sobre este objeto, no olvidéis la diferencia que existe entre los esclavos de un déspota que sólo obedecen a la voz del miedo y del terror, y los ciudadanos libres que convencidos de la necesidad de vivir bajo el imperio de las leyes, no sólo cumplen con exactitud lo que éstas ordenan, sino que velan y cuidan recíprocamente sobre su más firme ejecución. Esta es, conciudadanos, la base de la libertad, y la única garantía de vuestros derechos. A la voz de la ley desaparecen todos los partidos, todas las divisiones, todas las rivalidades: vuestro presidente os ofrece que nada en el mundo será bastante a separarlo un punto de esta senda segura e infalible, que mirará siempre como el más firme apoyo de la existencia nacional.

Las vicisitudes políticas que hemos experimentado han debido dar origen a la formación de algunos partidos, que van ya desapareciendo después de haber cesado las causas que los produjeron. Vacilante e incierta la mayoría de la nación sobre la forma de gobierno que debía adoptar para regirse después de roto el vínculo con la llamada madre Patria, y echado a tierra el sistema imperial, no podían dejar de multiplicarse los partidos en la efervescencia de las pasiones animadas en medio del desorden y sin ningún freno que pudiera contenerlas: la ambición desplegó todos sus resortes, el enemigo se aprovechó de la confusión universal, fluctuaba la nave del Estado en medio del borrascoso océano de opiniones contrarias, y la parte sensata de la nación, suspiraba por una ley constitucional o un sistema fijo y uniforme que reuniese bajo un mismo pabellón los buenos hijos de la Patria. Ha llegado este momento: fijada irrevocablemente la suerte del Anáhuac, todo paso que tienda a rescindir el pacto que solemnemente acaban de celebrar los Estados Unidos, debe ser considerado como un atentado contra la Patria y castigado con la severidad que las leyes han querido.

Una será la senda que conducirá a los ciudadanos al aprecio, y consideración de las autoridades y de la nación. La aplicación al trabajo, el respeto a la religión y a las leyes, la más severa observancia de la moral pública, el deseo de la conservación de la paz y la tranquilidad. Los partidos en su acaloramiento extravían la opinión pública: porque jamás se limitan a la discusión de los asuntos que al parecer se propusieron, encarnizan a los ciudadanos unos contra otros, y fomentan el espíritu de discordia e insubordinación, y dan entrada al influjo extranjero librándose en su calor a los brazos del que les ofrezca apoyo y protección. Esto divide la opinión nacional, la deja sujeta a las inspiraciones de otros gobiernos, porque no puede manifestarse una voz uniforme y regular, ni el voto de los pueblos. Huid pues, mexicanos, de este abismo en que procurarán precipitaros nuestros comunes enemigos. Anatema, compatriotas, a los que provocan la división, suscitan cuestiones inútiles en que no se interesa el bien público, y contra esa especie de hombres que existe en las sociedades mal organizadas, cuyo único objeto es mantener la división a toda costa entre los hijos de la Patria, o entre éstos y los extranjeros. Desaparezca de entre nosotros todo odio personal que

degrada siempre a un gran pueblo, y demos más y más pruebas al mundo civilizado de que los mexicanos a la dulzura y amabilidad de su carácter, unen la hospitalidad y la práctica de todas las virtudes sociales.

No por ello, conciudadanos, intento en manera alguna adormecer el espíritu de independencia de que estáis animados, ni entibiar el entusiasmo que arde en vuestros pechos contra toda dominación extranjera. Por el contrario, mi primer deber es el de mantener *ese fuego santo que jamás se ha extinguido en mis manos*, después que una vez lo conduje desde los altares de la Patria a los campos del honor contra sus enemigos. Pero es necesario evitar dos escollos sumamente peligrosos. Con el nombre de amor a la independencia se puede revestir el odio personal para acriminar y perseguir a una clase de hombres, cuya situación es al mismo tiempo digna de nuestro respeto y de nuestra atención. Su conducta pública es la única que está sujeta a la inspección del gobierno, y mientras ella sea conforme a las leyes, ni éste ni ningún ciudadano tiene derecho a perturbarlo en el goce de su tranquilidad. Por el contrario, es un deber de la sociedad el conservarles todos los derechos civiles que debe a los asociados que contribuyen a su existencia y su mantenimiento; mas si saliendo de la órbita a que las circunstancias los han reducido, intentan dar algún impulso al espíritu de partido, o crear y fomentar de cualquier modo las facciones, la severa mano de las autoridades sabrá reprimirlos y reducir a su deber, y la opinión pública, viniendo al auxilio del Gobierno, afirmará la independencia y la Constitución sobre bases indestructibles.

El estado de nuestro erario demanda toda la atención del gobierno, como uno de los principales cimientos del edificio social. Aunque un porvenir risuelo nos presenta los recursos de la Nación Mexicana muy superiores a sus necesidades, cuando su industria en movimiento haya dado valor a sus ricas producciones, y puesto en circulación sus inmensas riquezas, nos hemos visto en la triste necesidad de empeñar el crédito público a un interés muy subido en las naciones extranjeras, entrando a representar en los mercados de Europa un papel subalterno al de otros Estados, que no pueden compararse con la opulenta México. Aquí, conciudadano, me será permitido echar un velo sobre las causas

de nuestro descrédito. ¿Y para qué recordamos nuestras desgracias y nuestros infortunios? ¿A qué fin resucitar la memoria de sucesos que no debieran acaecer? Busquemos más bien el remedio de nuestros males, y demos a los pueblos cultos pruebas evidentes de que somos capaces de reorganizar lo que trastornó la experiencia de nuestros mandatarios. Ya el Supremo Poder Ejecutivo ha dado providencias que hacen honor a sus luces y buena fe; el actual ministerio ha avanzado en esta materia un paso, cuyo éxito dependerá, en gran parte, de la marcha que la nación siga en el nuevo orden de cosas. Sin una severa economía en los gastos públicos, sin el pago exacto de los intereses a los acreedores de la nación, sin hipotecas especiales destinadas a la extinción de las deudas a cuyo pago está identificado el honor nacional, y más que todo sin tranquilidad y paz bajo el régimen constitucional que hemos jurado solemnemente, seremos desgraciados por mucho tiempo, y los pueblos cultos nos mirarán como el oprobio de los Estados Americanos. El Congreso General se ocupa seriamente de cuanto puede conducir a la extinción de la deuda pública y pago de los intereses; el gobierno reprimirá con el brazo indomable de las leyes los amagos de cualquiera facción enemiga de la confianza pública si desgraciadamente estallase entre nosotros, no dejando por esto de conservar intactas todas las leyes protectoras de las garantías sociales. Este será, compatriotas, uno de los objetos a que dedique mi atención con la preferencia y celo que demanda. Establecido el crédito sobre bases sólidas, se multiplicarán nuestros recursos, a la voz de la nación acudirán caudales inmensos en nuestras necesidades, e inspirando confianza veremos en poco tiempo convertirse nuestro suelo en el gran mercado de las naciones comerciantes que aun no han fijado la residencia de sus cambios.

Esta es, mexicanos, una de las grandes revoluciones que la independencia de la América debe producir en el comercio del mundo, y ved a qué alto grado de prosperidad y consideración nos llaman nuestros prósperos destinos. Un pequeño intervalo nos separa de este grande acontecimiento; la consolidación de nuestro gobierno, es decir, la fiel observancia de la Constitución General y el exacto cumplimiento de las leyes que emanan de las Legislaturas: la severa observancia de las reglas de la moral y un respeto inviolable a la religión que profesamos.

La licencia y el fanatismo son igualmente enemigos de la prosperidad de los Estados, y en los anales de todos los pueblos no se encuentra uno sólo que haya podido conservarse sin religión y sin culto. Estas ideas llevan entre sí una conexión íntima, y cuando las naciones ilustradas se convenzan de que el grito de Independencia y la creación de nuestras instituciones no han sido efecto de un movimiento insignificante, o de un entusiasmo efímero; cuando penetrados de la uniformidad de nuestros sentimientos, vean que la religión, la moral y la legislación caminan en consonancia para afirmar nuestro gobierno; cuando no adviertan otro impulso entre nosotros que aquel que vivifica la riqueza y hace nacer la abundancia en medio de la tranquilidad y de la paz, entonces correrán de todas partes a poblar nuestros inmensos y fecundos desiertos, a explotar las preciosas producciones de nuestras montañas, a convertir en edificios flotantes nuestros envejecidos bosques, a hacer navegables nuestros ríos, a construir hermosos caminos en todas direcciones; finalmente a dar vida juvenil y vigorosa a esta sociedad, proporcionándonos todas las comodines de que disfrutaban los pueblos civilizados, satisfaciendo nuestras necesidades y haciendo brotar todas las artes, que embellecerán este suelo, tan favorecido de la naturaleza.

Todo el nuevo mundo presenta una existencia llena de vida y de grandes esperanzas a la faz del Universo; pero al entrar México en la enumeración de los Estados que han hecho su independencia de la Europa, ésta parece respetar en él su futura opulencia, y el poder inmenso que va a conducirla al primer rango entre todos los pueblos libres. Y esta gran nación, poblada de valientes ¡aun tiene sus baterías un peñado de enemigos obstinados! ¡Aun insulta el majestuoso pabellón nacional un destacamento de españoles refugiados en un peñasco, a una milla de nuestras playas! Mexicanos, el honor nacional está comprometido, y vuestro presidente ama la gloria de su Patria; el águila de Anáhuac, batiendo sus alas sobre ese miserable reducto, triunfará completamente de los que no pudiendo resistir el ardor de nuestros bravos, han buscado un asilo en las aguas del océano. Las naves de Cortés desaparecerán para siempre de nuestras playas, y el obstinado ibero reducirá su dominación a los antiguos límites. Más acá de las columnas

de Hércules, sólo existe libertad. Más allá, la anarquía y el despotismo envilecen al pueblo que nos dio señores, y hoy envidia, sin esperanza, la suerte venturosa del sueño que oprimió.

El estado de nuestra fuerza naval aun no presenta una perspectiva muy ventajosa, como debemos esperar para lo sucesivo. Ocupado el gobierno hasta ahora en organizar la fuerza permanente de tierra, y en los diferentes objetos que simultáneamente llaman su atención, escasa la nación de recursos de todo género, en el golfo de tantas necesidades, no pudo atender con la preferencia que deseaba este ramo importante y útil que pone en comunicación todos los pueblos del globo, y da a las naciones una afluencia decidida sobre el comercio. Nuestras costas que se extienden entre 15 y más de 40 grados de latitud Norte en uno y otro océano, exigen imperiosamente una vigilancia activa, así para repeler cualquier agresión del enemigo con quien en el día estamos en guerra, como para impedir la formación de Colonias a los muchos aventureros que buscan asilo lejos de los gobiernos organizados. Estas consideraciones y otras que he tenido presentes, me empeñan a dirigir varias providencias a tan recomendables objetos.

Nuestro sistema de gobierno me dispensaría de hablar de la fuerza permanente de tierra, de ese Ejército que se ha cubierto de gloria al hacer la Independencia y libertad de la Patria, si no me acompañase la satisfacción de poder asegurar que los virtuosos militares de la República, son soldados ciudadanos. Convencido el Ejército de que sólo debe emplear su irresistible fuerza contra los enemigos exteriores y para el sostenimiento de la Constitución y de las leyes, será considerado como una de las más firmes y sólidas columnas. Dedicaré muy seriamente mis atenciones a la disciplina, al orden, a la subordinación y entero arreglo de todo el Ejército: y jamás perderé de vista el pago exacto de los préstamos, el aseo y compostura de la tropa, y la conservación de aquel pundonor delicado que honra a esta profesión y conoce sus fundamentos en la observancia de la moral.

Subsistentes y vigorizadas las relaciones que la justicia y la conveniencia hicieron nacer entre ésta y la República que fundó la espada de Simón Bolívar, yo me complaceré más y más en secundar los votos y los esfuerzos del héroe del Ecuador y en afirmar del Sud al Septentrión el pendón santo de la libertad.

Los principios que profesa la nación, las relaciones de amistad y armonía entre nuestro gobierno y el de Guatemala, el decoro y dignidad de ambos pueblos, demandan que las dudas que se habían suscitado sobre a cuál de las dos naciones debería pertenecer el territorio de Chiapas, después de la separación de Guatemala de México, se evacuasen por la deliberación de sus habitantes. Los papeles públicos os han anunciado el resultado de esta célebre declaración que hará honor a los dos grandes estados entre los que se halla situada esta provincia. ¡Plegue al cielo que de esta manera se terminen las diferencias que en todo tiempo puedan suscitarse entre los gobiernos del Nuevo Mundo, y que estos principios de respeto y de deferencia a la voluntad de los pueblos, llegue algún día a ser la base de los tratados entre las naciones!

No quiero terminar esta alocución sin tocar una lección importante para todos los hijos del Anáhuac. Adoptado el sistema federal por el voto unánime de los pueblos y regularizado en la sabia Constitución que acaba de darnos el Congreso General, no podrá olvidarse, amados compatriotas, lo que en ocasión semejante decía el inmortal Washington a sus conciudadanos:

Si los Estados no dejan al Congreso General ejercer aquellas funciones que indudablemente le ha conferido la Constitución, todo caminará rápidamente a la anarquía y confusión: necesario es para la felicidad de los Estados que en alguna parte se haya depositado el Supremo Poder, para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación; sin esto no hay unión y seguirá muy pronto el desorden: que toda medida que tienda a disolver la unión, debe considerarse como un acto hostil contra la libertad e independencia americana, y que los autores de estos actos deben ser tratados como corresponde.

Ved aquí en pocas palabras reasumidos los elementos de nuestra organización social. Permittedme que me atreva a usar para con vosotros del mismo idioma de aquel hombre inmortal que tantos derechos reunió al amor y veneración de sus compatriotas: mi débil voz se hará escuchar al anunciar con el más profundo respeto al héroe del norte, y no temo ser censurado cuando me cubra su augusta sombra. —México, 10 de octubre de 1824. -4º de la Independencia, 3º de la Libertad y 2º de la República Federal. —*Guadalupe Victoria*.

Artículo 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

I. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II. Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la Federación.

III. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución.

IV. Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

I. Promoverla ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.

II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la Federación.

IV. Admitir nuevos estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos a la nación.

V. Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

IV. Erigir los territorios en estados, o agregarlos a los existentes.

VII. Unir dos o más estados a petición de sus Legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás estados de la Federación.

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

IX. Contraer deudas sobre el crédito de la Federación, y designar garantías para cubrir las.

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patrimonio en toda la Federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XVI. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el Presidente de los Estados Unidos.

XVII. Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XVIII. 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.

XIX. 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.

XX. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación. XXI. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.

XXII. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

XXIV. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

XXV. Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.

XXVI. Establecer una regla general de naturalización.

XXVII. Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrotas.

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

XXX. Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.

ANEXO 14

ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación.

II. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de 80 mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las Legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las Legislaturas de los estados.⁷¹

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para subvenir sus atenciones locales.⁷²

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.⁷³

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional.

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

⁷¹ 26. Art. 72, fracción III.- Adicionada y reformada el 13 de noviembre de 1874.

⁷² 27. Art. 72, fracción VI.- Reformada el 19 de octubre de 1901.

⁷³ 28. Art. 72, fracción X.- Reformada el 14 de diciembre de 1883.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

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 más 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.

XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.⁷⁴

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.⁷⁵

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.⁷⁶

⁷⁴ 29. Art. 72, fracción XXI.- Reformada el 12 de noviembre de 1908.

⁷⁵ 30. Art. 72, fracción XXII.- Reformada el 20 de junio de 1908.

⁷⁶ 31. Art. 72, fracción XXV.- Reformada el 2 de julio de 1882.

XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la Patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado á los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

XXVII. Para prorrogar por 30 días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.

XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los Diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución y a los Poderes de la Unión.^{77,78,79}

ANEXO 15

ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido diversas reformas y adiciones, las cuales son las siguientes:

1ª Reforma D. O. 08/07/21

2ª Reforma D. O. 20/08/28

3ª Reforma D. O. 20/08/28

4ª Reforma D. O. 06/09/29

5ª Reforma D. O. 27/04/33

6ª Reforma D. O. 29/04/33

7ª Reforma D. O. 18/01/34

⁷⁷ 32. Art.72, fracción XXXI.- Adicionada el 24 de abril de 1896.

⁷⁸ 33. Art. 72, fracción XXXII.- Adicionada el 24 de abril de 1896; derogada el 6 de mayo de 1904.

⁷⁹ El art. 72 fue adicionado con el 72, párrafos A, B, y C, el 13 de noviembre de 1874; la fracción. II del párrafo A fue reformada por primera vez el 24 de abril de 1896; esa misma fracción, así como la I del propio párrafo A, fueron reformadas el 6 de mayo de 1904.

8ª Reforma D. O. 18/01/34
9ª Reforma D. O. 13/12/34
10ª Reforma D. O. 15/12/34
11ª Reforma D. O. 18/01/35
12ª Reforma D. O. 14/12/40
13ª Reforma D. O. 14/12/40
14ª Reforma D. O. 24/10/42
15ª Reforma D. O. 18/11/42
16ª Reforma D. O. 10/02/44
17ª Reforma D. O. 21/09/44
18ª Reforma D. O. 30/12/46
19ª Reforma D. O. 29/12/47
20ª Reforma D. O. 10/02/49
21ª Reforma D. O. 19/02/51
22ª Reforma D. O. 13/01/66
23ª Reforma D. O. 21/10/66
24ª Reforma D. O. 24/10/67
25ª Reforma D. O. 06/07/71
26ª Reforma D. O. 08/10/74
27ª Reforma D. O. 06/02/75
28ª Reforma D. O. 06/02/76
29ª Reforma D. O. 06/12/77
30ª Reforma D. O. 17/11/82
31ª Reforma D. O. 28/12/82
32ª Reforma D. O. 03/02/83
33ª Reforma D. O. 10/08/87
34ª Reforma D. O. 10/08/87
35ª Reforma D. O. 10/08/87
36ª Reforma D. O. 06/04/90
37ª Reforma D. O. 20/08/93
38ª Reforma D. O. 25/10/93
39ª Reforma D. O. 31/12/94
40ª Reforma D. O. 03/07/96
41ª Reforma D. O. 22/08/96
42ª Reforma D.O. 28/06/99
43ª Reforma D. O 28/06/99
44ª Reforma D. O. 30/07/99
45ª Reforma D.O. 21/09/00
46ª Reforma D.O. 29/09/03

Artículo 73

De origen, el artículo 73 nace del proyecto constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza; el artículo pasó a formar parte del Título Tercero, Capítulo II, denominado “Del Poder Legislativo”, Sección III “De las Facultades del Congreso”, enumerando las que tiene, siendo su texto original el siguiente:

TÍTULO TERCERO

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección III

De las Facultades del Congreso

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión Federal.

II.- Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de 80 mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III.- Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de 120 mil habitantes, por lo menos.

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o.- Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los Diputados y Senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o.- Que la resolución del Congreso sea rectificadora por la mayoría de las Legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o.- Si las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre los cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII.- Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierras, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV.- Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, 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.

XVI.- Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

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

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

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

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobres postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII.- Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los Diputados y Senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXIV.- Para expedir la Ley orgánica de la Contaduría Mayor.

XXV.- Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios.

XXVI.- Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII.- Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXIX.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXX.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la con-

formidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

XXXI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

REFORMA 1
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL*
DE LA *FEDERACIÓN* EL 8 DE JULIO DE 1921

La reforma tuvo por objeto que el Congreso de la Unión apruebe la creación de la Secretaría de Educación Pública, para que ésta establezca, organice y sostenga en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. Quedando en consecuencia, la fracción XXVII como sigue:

Artículo 73

Fracción XXVII.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

La Federación tendrá jurisdicciones sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

REFORMA 2
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 20 DE AGOSTO DE 1928

La reforma tuvo como propósito garantizar la efectiva cooperación del Ejecutivo Federal y de cada una de las Cámaras, en el sistema mixto para que así, los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios sean hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

VI.-

4a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de 10 días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobadas los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara, no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros 10 días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República, someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán éstos substituidos mediante nombramientos que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los Jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale, y serán substitutos en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

.....

REFORMA 3
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 20 DE AGOSTO DE 1928

Esta reforma plantea que el Congreso tendrá la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases que determine la Ley.

Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

REFORMA 4

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 6 DE SEPTIEMBRE DE 1929

La reforma propone que el Congreso tendrá la facultad de legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a Ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por

último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

REFORMA 5
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 27 DE ABRIL DE 1933

Esta reforma tuvo por objeto facultar al Congreso de la Unión, para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito y expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123. La aplicación de las leyes de trabajo corresponden a las autoridades de los estados en su respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

REFORMA 06
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 29 DE ABRIL DE 1933

Ésta reforma planteó que el Congreso tiene facultad para conceder licencia al Presidente de la República designar al ciudadano que deba sustituirlo, ya sea con el carácter de sustituto o interino, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución y para constituirse en Colegio Electoral.

Artículo 73

.....

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interno o provisional, en los términos de los artículos 81 y 85 de esta Constitución.

REFORMA 07
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 18 DE ENERO DE 1934

Ésta propone que el Congreso tendrá la facultad de dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

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

REFORMA 08
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 18 DE ENERO DE 1934

La reforma planteó que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. Asimismo, sobre el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito; y energía eléctrica para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a Ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y municipios la proposición que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.

REFORMA 09
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 13 DE DICIEMBRE DE 1934

Esta reforma planteó que el Congreso tendrá la facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica; de bellas artes y de enseñanza técnica, entre otras, y un sistema de legislación coordinada que permitirá que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos de carácter general, que marquen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, dicte las normas destinadas a aplicarse en los planteles educativos que funcionen dentro del territorio de cada entidad.

Artículo 73

.....

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

REFORMA 10
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 15 DE DICIEMBRE DE 1934

Plantea que el Congreso tiene facultad para designar o privar de su encargo a los Magistrados y Jueces que observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111.

Artículo 73

Fracción VI, base 4ª, último párrafo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años; pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

REFORMA 11

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 18 DE ENERO DE 1935

Esta reforma plantea que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes de trabajo.

Artículo 73

.....

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Industria cinematográfica, comercio e instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.

REFORMA 12
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 14 DE DICIEMBRE DE 1940

La reforma tiene por objeto adicionar la fracción X con el fin de que las leyes de trabajo las apliquen las autoridades de los estados, en su respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a las industrias textil y eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesiones federales, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa correspondan a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Artículo 73

.....

Fracción X.-

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a las industrias textil y eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

REFORMA 13
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 14 DE DICIEMBRE DE 1940

Ésta tiene por objeto adicionar la base segunda de la fracción VI, con el fin de que el Congreso apruebe a los gobernadores que nombre el Presidente de la República.

Artículo 73

.....

VI.-

2º.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

Los Territorios de dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder substituir con sus propios recursos y contribuir, a sus gastos comunes.

Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

REFORMA 14

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 24 OCTUBRE DE 1942

Esta reforma plantea que el Congreso tenga la facultad de legislar en toda la República sobre las industrias de tabaco en rama y elaborados, asimismo para fijar el porcentaje y decretar los impuestos sobre producción y venta de los mismos.

Artículo 73

El Congreso tiene facultades:

.....

IX.- Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones

que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijan las disposiciones reglamentarias.

XXIX.- Para establecer contribuciones:

- 1º.- Sobre el comercio exterior;
- 2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidas en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º.- Especiales sobre:
 - a).- Energía eléctrica;
 - b).- Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d).- Cerillos y fósforos;
 - e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f).- Explotación forestal.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

REFORMA 15

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 18 DE NOVIEMBRE DE 1942

La reforma plantea que el Congreso tiene la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes de trabajo.

Artículo 73

.....

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

REFORMA 16

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 10 DE FEBRERO DE 1944

La reforma plantea que el Congreso tiene la facultad para levantar y sostener a las Instituciones Armadas de la Unión: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

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.

REFORMA 17

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944

Ésta plantea que el Congreso tiene la facultad para aprobar los nombramientos de los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes.

1^a.-

4^a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros 10 días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los Magistrados, serán éstos substitutos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y da la aprobación definitiva.

Los Jueces de Primera Instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substitutos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrán ser disminuída durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

REFORMA 18
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 30 DE DICIEMBRE DE 1946

La reforma plantea que el Congreso tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional.

Artículo 73

.....
.....
.....

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

REFORMA 19
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 29 DE DICIEMBRE DE 1947

Plantea que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes de trabajo.

Artículo 73

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

REFORMA 20
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 10 DE FEBRERO DE 1949

Plantea que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

-
XXIX.- Para establecer contribuciones:
.....
5º.- Especiales sobre
.....
g).- Producción y consumo de cerveza.
.....

REFORMA 21
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 19 DE FEBRERO DE 1951

Esta reforma plantea que el Congreso tiene facultad para aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, designados por el Presidente de la República.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

VI.-

1º.-.....

2º.-.....

3º.-.....

4º.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos, por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de 10 días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramientos que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros 10 días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los siguientes términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán éstos substituídos mediante nombramiento que el Pre-

sidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en la cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituídos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuída durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5º.-.....

REFORMA 22

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 13 DE ENERO DE 1966

Plantea que el Congreso tiene facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos conserrnientes a la cultura general; monumentos arqueológicos, artísticos e

históricos. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....
.....

Fracción XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

REFORMA 23

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 21 DE OCTUBRE DE 1966

La reforma pretende que conste la abolición definitiva, ya aceptada por México, del inútil y pernicioso régimen del derecho de corso.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenos o malos los presos de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

REFORMA 24
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 24 DE OCTUBRE DE 1967

Esta reforma plantea que el Congreso tiene facultad para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

.....

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

REFORMA 25
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 06 DE JULIO DE 1971

La reforma propone que las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión.

Artículo 73

.....

XVI.-

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

REFORMA 26
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 08 DE OCTUBRE DE 1974

La reforma tiene por objeto erigir en estados de la Federación los antiguos territorios de Baja California Sur y Quintana Roo y para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Artículo 73

.....
.....

I.- Para admitir nuevos estados a la Unión Federal:

II.- Derogada.

III.-

IV.-

V.-

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes:

1a.-

2a.- Derogada.

3a.- Derogada.

4a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de 10 días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros 10 días, la Cámara deberá aprobar o reprobado el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magis-

trado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

.....

.....

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la Ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

.....

.....

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII.-

VIII.-

IX.-

X.-

XI.-

XII.-

XIII.-

XIV.-

XV.-

XVI.-

XVII.-

XVIII.-

XIX.-

XX.-

XXI.-

XXII.-

XXIII.-
 XXIV.-
 XXV.-
 XXVI.-
 XXVII.-
 XXVIII.-
 XXIX.-
 XXIX-B.-
 XXX.-

REFORMA 27
 PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
 EL 06 DE FEBRERO DE 1975

La reforma plantea que el Congreso tiene la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes de trabajo.

Artículo 73

.....

I al IX.-

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a XXX.-.....

REFORMA 28
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 06 DE FEBRERO DE 1976

Esta plantea que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Artículo 73

.....

I a XXIX-B.-

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXX.-

REFORMA 29
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 06 DE DICIEMBRE DE 1977

Esta reforma plantea que el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a los ordenamientos legales y a los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

I a V.-

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.-

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular. conforme al procedimiento que la misma señale.

3a.-

4a.-

5a.-

VII a XXII.-

XXIII.- Derogada.

XXIV a XXVII.-

XXVIII.- Derogada,

XXIX a XXX.-

REFORMA 30

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1982

Esta reforma plantea que el Congreso tiene la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes de trabajo. Asimismo, para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Artículo 73

.....

X.- Para legisla en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123;

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

REFORMA 31
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 28 DE DICIEMBRE DE 1982

La reforma plantea que el Congreso tendrá la facultad de aprobar a los Magistrados y a los Jueces, que designe el Presidente de la República. Estos durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 73

Fracción VI.-

I a VI.-

.....

.....

.....

.....

Base 4a.- (Último párrafo).- Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos. en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución:

REFORMA 32
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 03 DE FEBRERO DE 1983

Esta reforma plantea que el Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como

fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; y las tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Artículo 73

.....

I a XXIX-C.-

.....

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

REFORMA 33

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 10 DE AGOSTO DE 1987

Esta reforma propone mantener las decisiones políticas del Distrito Federal en los Poderes de la Unión. Además, plantea la creación de un órgano de representación ciudadana, para el Distrito Federal, competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, siendo ésta denominada Asamblea de Representantes. La Iniciativa Presidencial contiene, también las bases para la estructuración de la Administración de Justicia en el Distrito Federal y se eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los capitalinos.

Artículo 73

El Congreso tiene la facultad:

I a V.-

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a.- La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienes social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a.- Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismo requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica: explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea

remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a Comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones

ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, de aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4a.- La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular, respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de tunar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de 10 mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del Gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e interese legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5a.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los Jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Ley Orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes se sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los Magistrados y Jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la Ley Orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII a XXX.-

REFORMA 34
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 10 DE AGOSTO DE 1987

Ésta plantea que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 73

.....

I a XXIX-F-

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXX.-

REFORMA 35
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 10 DE AGOSTO DE 1987

La reforma plantea que el Congreso tenga la facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-F-

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XXX.-

REFORMA 36
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 06 DE ABRIL DE 1990

Esta reforma tiene por objeto plantear el porcentaje que requiere un partido político para poder alcanzar curules en la Asamblea de Representantes, según el principio de representación proporcional.

Artículo 73

.....

I -V.-

VI.-

1a y 2a.-

3a.-

Los representantes

La elección de los 26 representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes

(El resto del artículo queda igual)

REFORMA 37

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 20 DE AGOSTO DE 1993

La reforma plantea que el Congreso tendrá la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios

financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123.

Artículo 73

.....

I a IX.-

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a XXX.-

REFORMA 38

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 25 DE OCTUBRE DE 1993

La reforma tiene por objeto brindar al Distrito Federal una Administración Pública propia, conformada por órganos centrales, desconcentrados y Entidades Paraestatales. Siendo el Presidente de la República, quien designe al Regente de la Ciudad de México y a otros funcionarios, con la aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

I a V.-

VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII.-

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de

conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX a XXIX-G

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX.-

REFORMA 39

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

Esta reforma propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia, fortaleciendo, para ello, la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.

Artículo 73

.....

I a XXII.-

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en

materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; XXIV a XXX.-

REFORMA 40
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 3 DE JULIO DE 1996

La reforma propone regular, expresamente, las intervenciones de los medios de comunicación privada, como la telefónica y telegráfica, para prever la posibilidad de su uso para ciertos fines relacionados con la justicia penal; la remisión parcial o total de la pena, por colaboración eficiente, de miembros de organizaciones criminales en la persecución y desarticulación de éstas; el sistema de recompensas por información validada y efectiva; la colaboración anónima; la protección de testigos clave y reserva de identidad, todo ello, dentro de los límites constitucionales y sujeto a una resolución de autoridad judicial, con el propósito de combatir con mayor eficacia a la delincuencia organizada.

Artículo 73

.....

I a XX.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII a XXX.

REFORMA 41
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 22 DE AGOSTO DE 1996

Esta reforma consolida la autonomía de la máxima autoridad electoral federal, respecto de los poderes públicos; modifica la integración del Consejo General; atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los Consejeros Electorales y del Presidente del Consejo; propone que los Consejeros Electorales no puedan desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, a excepción de los que ejerzan en representación del Consejo, conservando la presencia de los representantes de los partidos políticos nacionales, quienes actuarán con voz, pero sin voto, creando la figura del Secretario Ejecutivo, quien solo tendrá voz en las sesiones y que será nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su Presidente; propone que el Presidente del Consejo, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, estén sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos; sienta bases para que los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, implantando una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos; introduce nuevos mecanismos jurídicos que otorgan mayor eficacia y confiabilidad al sistema de justicia electoral, proponiendo que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial; transfiere al tribunal electoral la calificación de la elección presidencial que actualmente efectúa la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral; considera necesario establecer permanentemente una Sala Superior integrada por siete Magistrados Electorales y mantener las Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una, durante los procesos electorales, cuya designación estará a cargo del Senado, a partir de propuestas efectuadas por la Suprema Corte de Justicia; modifica el número máximo de diputados por partido político y la forma de elección de los integrantes del Senado; propone asignar las competencias que correspondan a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal consagrando, de manera puntual, las facultades que

corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal y, estableciendo las bases a que se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso y, regula organización y funcionamiento de las autoridades locales; parte medular de la iniciativa es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta; plantea reafirmar la naturaleza de órgano legislativo a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, ampliando sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las más importantes, la electoral y la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los casos de falta absoluta de su titular electo; mantiene los elementos indispensables para el desempeño de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; propone la organización de la Administración Pública local para el Distrito Federal, a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial y, la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones; propone, para el año de 1997, con base en la expedición de las normas secundarias pertinentes, la elección indirecta conforme lo prevea la Ley y, para el año 2000, la elección mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada demarcación.

Artículo 73

I. a V.....

VI. Derogada;

VII. a XXX.....

REFORMA 42
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 28 DE JUNIO DE 1999

Esta reforma propone expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección civil.

Artículo 73

....

I. a XXIX-G...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXX. ...

REFORMA 43
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 28 DE JUNIO DE 1999

Propone una redefinición en la responsabilidad que tiene el gobierno de fomentar, promover y apoyar la organización deportiva en un mayor grado.

Artículo 73

...

I. a XXIX-I...

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federa-

ción, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y
XXX. ...

REFORMA 44
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 30 DE JULIO DE 1999

La reforma pretende emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV a XXX.

REFORMA 45
PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*
EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2000

Artículo 73

...

I a XXIV.- ...

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI a XXX.- . . .

REFORMA 46

PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2003

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-J. . . .

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1995.
- ALTBATER, Elmar y Birgit Mahnkopf, “Las limitaciones de la globalización”, México, Porrúa-Siglo XXI, 2002, 433 pp.
- Alvarado, Salvador, *La reconstrucción de México*, J. Ballescay Cía. Sucesores, t. III. 1919.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique y Urbano Farias, “El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano”, en *México; 75 años de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, *El municipio en México*, AGN, Cedemun, Segob, 1996.
- ARNOLD, Linda, *Política y justicia la Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996, 206 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla, 1999.
- AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl, “Comentarios a las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Sista, 2003, 363 pp.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002, 486 pp.
- BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*. 3a. ed., México, Siglo XXI, 1985.

- BULLON RAMÍREZ, Antonio, *Historia del Secretario de Administración Local*, Editorial Abella, “El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados”, Madrid, 1968.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 2000, 1085 pp.
- Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., Cámara de Diputados LV Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CARBONELL, José, *El fin de la certezas autoritarias, hacia la constitución de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, 2002, 270 pp.
- CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2002, 598 pp.
- , *Neoconstitucionalismo(s)*, España, Trotta, 2003, 286 pp.
- (comp.), *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2002, 472 pp.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, 607 pp.
- , *La constitución de 1917*, 13a. ed., México, Porrúa, 2002, 303 pp.
- , *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, 574 pp.
- , *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información economía, sociedad y cultura*, 2a. ed., en español, México, Siglo XXI, 2000, 590 pp.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001, 337 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, México, 1995.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel *et al.*, *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1981.
- , *El Porfiriato, vida política interna. Primera parte*, México, Hermes, 1970.
- COSÍO, José Ramón, “Artículo 105”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, t. II. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DA SILVA, José Alfonso, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, México, UNAM, 2003, 272 pp.
- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Constitucional*, México, UNAM-Lex, 1995.

- DE PINA, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano (obligaciones civiles Contratos en General)*, México, Porrúa, 1960.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- DORMÍ, José Roberto, *Federalismo y municipio. Idearium*, Buenos Aires, 1980.
- , *Derecho administrativo*, 4a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 1a. ed., Porrúa-UNAM, 2002.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1986.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Cárdenas Editor y Distribuidos, 1979.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, INAP, 1989.
- , “Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 34-35, México, mayo-diciembre de 1989.
- FERRAJOLI, Luigi, “Derecho y razón”, en *Teoría del garantismo penal*, 4a. ed., España, Trotta, 2000, 991 pp.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Rodolfo Vega Hernández (coords.), *Justicia constitucional local*, México, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, S.C., 2002, 396 pp.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, 1087 pp.
- , *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, México, UNAM, 1968.
- , “Supremacía del Ejecutivo, en el Derecho Constitucional Mexicano”, *Séptimo Congreso Internacional de Derecho Comparado (Comunicaciones Mexicana)*, México, UNAM, 1967
- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999.
- GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, 1a. reimp., México, Ediciones Coyoacán, 2002, 115 pp.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y Miguel Acosta Romero, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa. 1992.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*. Serie Popular ERA/SP. 4, 10a. ed., México, 1978.

- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia contra controversia*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, 335 pp.
- , *El Estado contra sí mismo*, México, Limusa, 1998, 359 pp.
- HABERMAS, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, 3a. ed., España, Trota, 2001, 185 pp.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, 2a. ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 430, pp.
- HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, 1927.
- JELLINEK, Georg, Compañía Editorial Continental, *Teoría general del Estado*, México, 2a. ed., 1958.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983.
- , *Compendio de teoría general del Estado*, 3a. ed., México, Blume, 1979.
- , *Teoría general del Estado*, trad. del alemán por Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa. 1993.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Las tesis fundamentales de las Constituciones en México*, México, Ed. Combatiente, 1968.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Las transformaciones del Sistema Jurídico y los significados sociales del Derecho en México”, en *La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, 470 pp.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, “El control interno de las Constituciones de los Estado de la República Mexicana”, en *Perspectiva de un nuevo federalismo*, México, Porrúa 1998, 246 pp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio, su evolución institucional, colección de cultura municipal*, México, Banobras, 1981.
- OROPEZA, Humberto, *Contaduría y administración*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986.
- PACHECO PULIDO, Guillermo, *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa, 2000.
- RABASA, Emilio O., *El pensamiento eolítico y social del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, 355 pp.
- Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, “Cuestiones Constitucionales”, tomos IV, México, UNAM, publicaciones de julio de 1999 y junio de 2002.
- REYES HEROLEZ, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. II., México, UNAM, Facultad de Derecho, 1958.

- Serie de Debates, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional, Serie debates plenos, México, 2000.
- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), "Federalismo y regionalismo", en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, 695 pp.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, 433 pp.
- , *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, México, Porrúa, 1991, 652 pp.
- SMITH, James Frank, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, 2 tomos, México, UNAM, 1990.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 1990, 223 pp.
- SOBERANES, José Luis y Héctor Fix-Zamudio, *El derecho en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Poderes en conflicto*, México, 2001, 132 pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, 6a. ed., México, Porrúa, 1975.
- , *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1958.
- Universidad Nacional Autónoma de México, IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1992, 818 pp.
- VALADEZ, Diego, *Constitución y democracia*, primera reimpresión, México, UNAM, 2002, 197 pp.
- VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Nacionalismo revolucionario, o liberalismo social, política y derecho en la transición mexicana*, tesis doctoral, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1997, 289 pp.
- , (comp.), *Compendio en materia de obra pública y adquisiciones del sector público*, México, ACD, 2001, 387 pp.
- y Serafín Ortiz Ortiz (comps.), *Ley de adquisiciones y obras públicas*, 615 pp.

Índice

Prólogo	
Manlio Fabio Beltrones.....	5
Introducción	
Enrique Doger Guerrero	9
Capítulo I	
El Régimen Federal Mexicano.....	13
Capítulo II	
Puebla federalista	41
Capítulo III	
Competencias y limitaciones constitucionales de los gobiernos estatales en México	111
Capítulo IV	
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.....	131
Capítulo V	
El proceso administrativo público.....	163

Capítulo VI	
Participación ciudadana en la conducción de las políticas públicas.	
Una propuesta de cooperación para el desarrollo poblano	257
Anexos	287
Bibliografía.....	397

Gobierno estatal, se terminó en la Ciudad de México durante el mes de noviembre del año 2013. La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.





El hilo conductor de este magnífico libro es una visión moderna, fresca y propositiva del gobierno estatal en el contexto del federalismo, la democracia contemporánea y la globalización.

Esta novedosa perspectiva analítica está fundada en un valioso material documental, histórico y jurídico, que sitúa a las entidades federativas en nuestro régimen de gobierno y a la luz de las constituciones que hemos tenido en nuestro desarrollo político, lo cual da pie a introducir un sugerente capítulo sobre los elementos contemporáneos de una gestión gubernamental moderna, y un apartado final sobre los principios e instrumentos de la democracia participativa.

El presente libro es una muy significativa aportación a las tareas implicadas, y su oportuna reedición asegura el acceso público al ejercicio democrático y plural del gobierno federal, estatal y municipal.

MFB

