

# QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

## *Análisis*

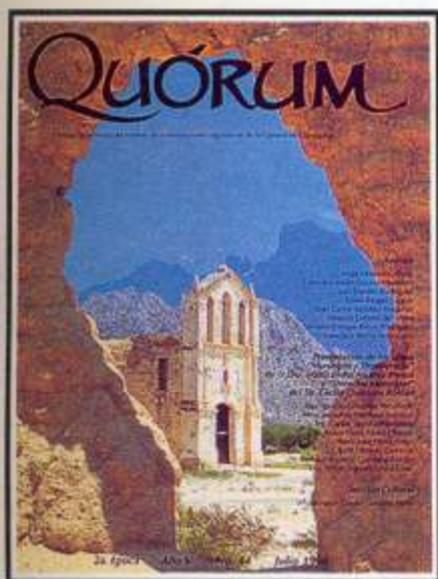
Jorge Moreno Collado  
Francisco Julián Durazo Hermann  
Luis Dantón Rodríguez  
Eliseo Rangel Gaspar  
Juan Carlos Sánchez Magallán  
Manuel Cedeño del Olmo  
Salvador Enrique Reyes Rodríguez  
Francisco Berlín Valenzuela

## *Presentación de los libros "Municipio y Democracia" de la Dip. María Elena Álvarez Bernal y "Derecho Municipal" del Dr. Carlos Quintana Roldán*

Dip. Ignacio González Rebolledo  
Mtra. Jaqueline Peschard Mariscal  
Ing. Carlos Medina Plasenceta  
Dip. María Elena Álvarez Bernal  
Mtro. Juan Pérez Abreu  
Dr. Raúl Olmedo Carranza  
Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán  
Dip. Víctor Samuel Palma César

## *Sección Cultural*

Washington Daniel Gorosito Pérez



Nuestra portada  
Nuevo León

QUÓRUM: (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae quod) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberadamente tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española

**DIRECTORA**

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA  
Coordinador Editorial  
CEASAR AUGUSTO MORENO  
Coordinador de Administración  
OMAY MORALES BARRERA  
Producción Editorial  
GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ  
DISTRIBUCIÓN ANTONIO RENTERÍA ESTRADA  
Corrección  
CYNTHIA FLORES GAMBOA  
Relaciones Públicas y Publicidad  
GUADALUPE SAN MARTÍN HERNÁNDEZ

**Impresión y Encuadernación**

TALLERES GRÁFICOS DE MÉXICO  
CANAL DEL NORTE NÚM. 80,  
CALLE FELIPE PISCADOR, 06280,  
MÉXICO D.F., TEL. 7899011.

Fotografía Cámara de Diputados  
Juan M. Flores Arenas

**Coordinación General de Comunicación Social**

QUÓRUM, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del Derecho de Autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la SG, en trámite.

Permiso provisional 172-93 autorizado por SEPOMEX.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Edif. B., PB. Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / Ext.3127, 3128 y 3129.

Tiraje 10,000 ejemplares

D i r e c t o r i o



DIPUTADO HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA  
Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión.  
DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS  
Secretario de la Gran Comisión  
DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR  
Secretario de la Gran Comisión  
DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional  
DIPUTADO JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática  
DIPUTADO ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo  
DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA  
Coordinador del Sector Agrario  
DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO  
Coordinador del Sector Obrero  
DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ  
Coordinadora del Sector Popular  
DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ  
Presidente del Comité de Asuntos Editoriales  
ARTEMIO MEIXUEIRO SIGÜENZA  
Oficial Mayor  
ISAAC BUENO SORIA  
Tesorero General  
RAMIRO PINEDA MURGUÍA  
Coordinador General de Comunicación Social



Instituto de  
Investigaciones Legislativas

COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS

DIP. JORGE MORENO COLLADO  
Presidente  
DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO  
Primera Secretaria  
DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO  
Segundo Secretario  
DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS  
Tercera Secretaria  
DIP. ANTONIO TENORIO ADAME  
Cuarto Secretario

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDEZMA  
DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO  
DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ  
DIP. JOSÉ ROSAS AISPURU TORRES  
DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ  
DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO  
DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA  
DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE  
DIP. PINDARO URIBÓSTEGUI MIRANDA  
DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN  
DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA  
DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA  
DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES  
DIP. JUAN SALGADO BRITO  
DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONT Y URUETA  
DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO  
DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA  
DIP. SERGIO TEODORO MEZA LÓPEZ  
DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR  
DIP. GONZALO ALARCÓN BÁRCENA  
DIP. GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU  
DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALBA  
DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY  
DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR  
DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ

<i>Presentación</i>	<b>3</b>
<i>Nuevo León</i>	<b>5</b>
<b>Primera Parte. Análisis.</b>	
<i>Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.</i> Jorge Moreno Collado.	<b>13</b>
<i>El duelo de las instituciones. Democracia y dictadura bajo la Constitución de 1857.</i> Francisco Julián Durazo Herrmann.	<b>41</b>
<i>La Constitución, origen del sistema mexicano.</i> Luis Dantón Rodríguez.	<b>49</b>
<i>El Senado y la desaparición de Poderes.</i> Eliseo Rangel Gaspar.	<b>55</b>
<i>Reforma política necesaria para el D.F.</i> Juan Carlos Sánchez Magallán.	<b>65</b>
<i>Efectos de políticas regionales y federalismo en México. Consideraciones metodológicas en torno de ejecutivos estatales: El caso Tabasco (1970-1994).</i> Manuel Cedeño del Olmo.	<b>77</b>
<i>La reelección parlamentaria.</i> Salvador Enrique Reyes Rodríguez.	<b>87</b>
<i>Reforma del Poder Legislativo de Veracruz: Propuesta.</i> Francisco Berlín Valenzuela.	<b>97</b>
<b>Segunda Parte. Presentación de los libros</b>	
<i>"Municipio y Democracia" de la Dip. María Elena Álvarez Bernal y "Derecho Municipal" del Dr. Carlos Quintana Roldán.</i>	
<i>Comentarios</i> del Dip. Ignacio González Rebolledo.	<b>106</b>
<i>Comentarios</i> de la Mtra. Jaqueline Peschard Mariscal.	<b>112</b>
<i>Comentarios</i> del Ing. Carlos Medina Plascencia.	<b>116</b>
<i>Comentarios</i> de la Dip. María Elena Álvarez Bernal.	<b>120</b>
<i>Comentarios</i> del Mtro. Juan Pérez Abreu.	<b>124</b>
<i>Comentarios</i> del Dr. Raúl Olmedo Carranza.	<b>130</b>
<i>Comentarios</i> del Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán.	<b>136</b>
<i>Comentarios</i> del Dip. Víctor Samuel Palma César.	<b>138</b>
<b>Tercera Parte. Sección Cultural.</b>	
<i>Cultura política: un concepto últimamente ambiguo.</i> Washington Daniel Gorosito Pérez.	<b>139</b>

## Presentación

La sociedad moderna debe ser capaz de reconocer sus problemas más apremiantes y aportar ideas y sugerencias para plantear las mejores soluciones.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Poder Legislativo, es de suma importancia. Uno de éstos, radica en la palabra escrita.

A estas ideas responde la Revista *Quórum*, cuyo objetivo fundamental es abrir sus páginas al pluralismo, a la reflexión y al diálogo; a proporcionar elementos de juicio de la realidad nacional y a ofrecer alternativas para enfrentar los problemas del país.

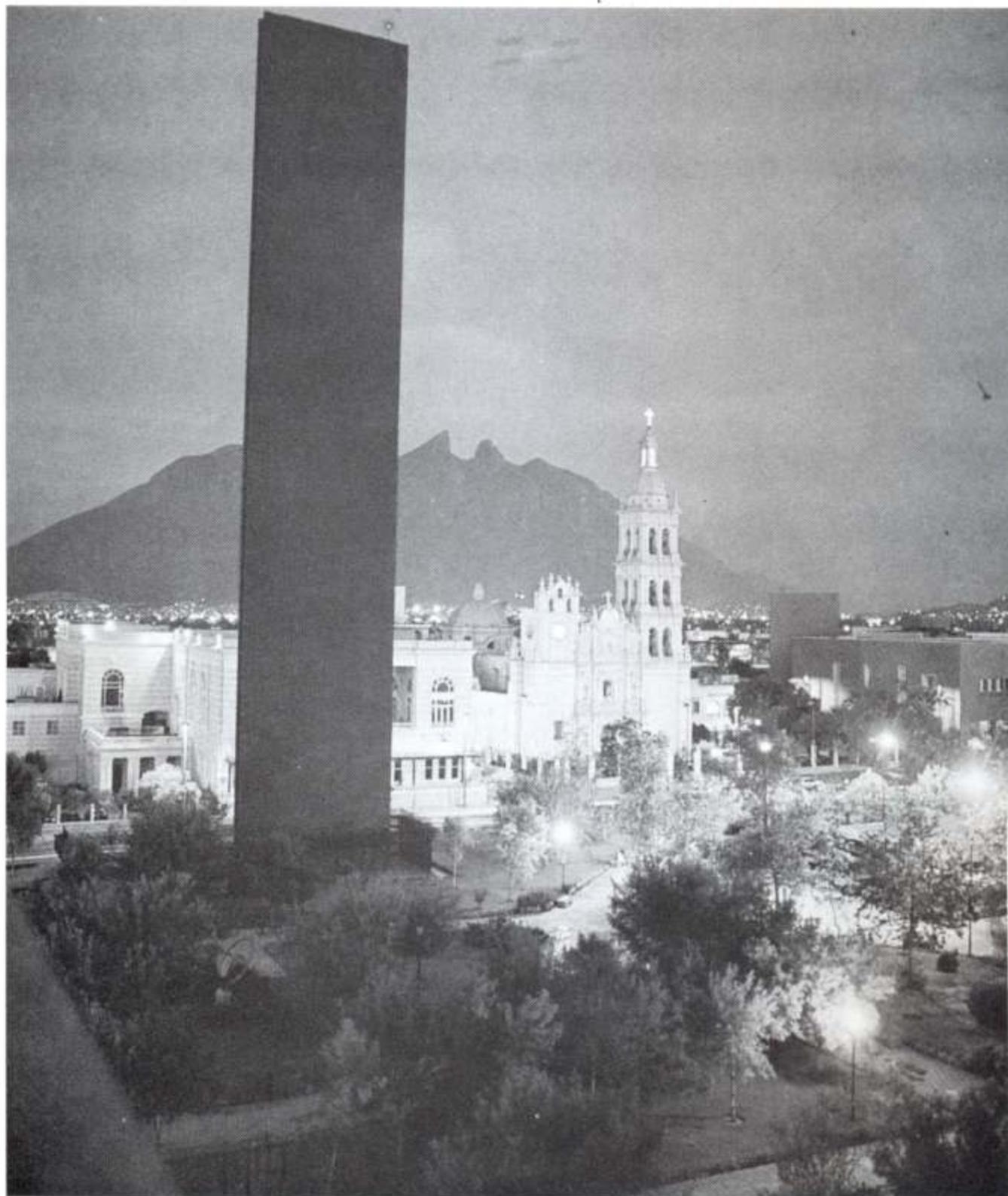
Desde esta perspectiva, en la primera parte de *Quórum* se analizan y comentan temas referentes de la vida legislativa y parlamentaria, como los son el de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, el Senado y la desaparición de los Poderes, la Constitución y un tema que en estos momentos se debate con sumo interés: La reelección parlamentaria. Por ello, agradecemos profundamente la participación de Francisco Julián Durazo Herrmann, Luis Dantón Rodríguez, Eliseo Rangel Gaspar, Juan Carlos Sánchez Magallán, Manuel Cedeño del Olmo, Salvador Enrique Reyes Rodríguez, Francisco Berlín Valenzuela y a Jorge Moreno Collado por esos interesantes artículos.

El Municipio en México es la piedra angular de la conformación del Estado mexicano; por esta razón, el Instituto de Investigaciones Legislativas llevó a cabo la presentación de dos libros: "Municipio y Democracia" escrito por la diputada María Elena Álvarez Bernal y "Derecho Municipal" del Doctor Carlos Quintana Roldán. En este evento se contó con la presencia del diputado Ignacio González Rebolledo, de la maestra Jaqueline Peschard Mariscal y del ingeniero Carlos Medina Plascencia, quienes comentaron el libro de "Municipio y Democracia"; así como del maestro Juan Pérez Abreu, del doctor Raúl Olmedo Carranza, quienes, a su vez, comentaron el libro "Derecho Municipal"; también contamos la presencia del diputado Víctor Samuel Palma César.

En la sección cultural se presenta un artículo sobre cultura política, escrito por Washington Gorosito Pérez, a quien le agradecemos profundamente su colaboración.

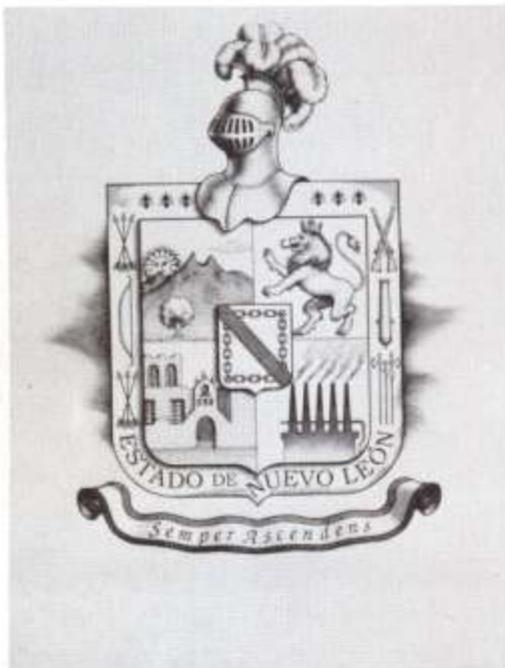
Como es costumbre *Quórum* dedica un espacio al rico patrimonio, histórico y cultural, de los Estados de la República Mexicana, y en esta ocasión Nuevo León es el Estado que reviste nuestras páginas. De igual forma, queremos felicitar a los habitantes de la ciudad de Monterrey por el 400 aniversario de su fundación y, asimismo, agradecer al Lic. Napoleón Gómez Urrutia, Representante del Gobierno del Estado de Nuevo León en el Distrito Federal, y a la Lic. Rosi Loyola y Castillo por proporcionarnos el material documental y gráfico.

Instituto de Investigaciones Legislativas  
Coordinación Editorial



*El Faro del comercio, Catedral y el cerro de la Silla.*

## Nuevo León



Es el nombre que los españoles dieron a esta región (que abarcaba a Nuevo León y Tamaulipas), en recuerdo del antiguo reino ibero de León. Se llamó primero Nuevo Reino de León, y después de la Independencia, Estado de Nuevo León.

Su escudo fue creado durante el gobierno del General Bonifacio Salinas, el 2 de junio de 1943. Antes de esta fecha, Nuevo León usó el escudo de Monterrey, su ciudad Capital. Las 5 chimeneas y el naranjo en fruto simbolizan las riquezas industrial y citrícola que la gente nuevoleonesa ha desarrollado. El lema **Semper Ascendens** define claramente el espíritu de superación de ese pueblo pujante.

### SEMBLANZA HISTORICA

#### *Fundación.*

La exploración, conquista y colonización del territorio que ahora ocupa el Estado de Nuevo León, las inició Luis de Carvajal y de la Cueva, quien obtuvo las Capitulaciones de Felipe II para fundar el Nuevo Reino de León, en 1578.

En 1596, Diego de Montemayor fundó la Ciudad Metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey.

#### *Independencia.*

El 26 de enero de 1811 el insurgente Mariano Jiménez tomó Monterrey, y aún cuando la lucha fue desfavorable a los independentistas, el fervor no murió. Don Juan Ignacio Ramón y Don Juan de Villerías, fueron destacados insurgentes que lucharon en el sur de la entidad.

El 3 de junio de 1821 el comandante de la plaza, Gaspar López, proclamó su adhesión al Plan de Iguala y juró la independencia.

Al consumarse la Independencia el Congreso Constituyente de 1824, creó el Estado de Nuevo León, como parte de la Federación Mexicana; el 16 de mayo del mismo año, su primer gobernador constitucional fue José Ma. Parás, quien proclamó la Constitución del Estado, el 5 de marzo de 1825.

#### *Centralismo e invasión estadounidense.*

Durante la invasión americana, las fuerzas de Zacarías Taylor saquearon ciudades nuevoleonenses y permanecieron hasta 1848 en Monterrey; en este período histórico el pueblo de Nuevo León defendió con coraje su suelo y libertad.

La proclamación del Plan de Ayutla en contra de Santa Anna, tuvo grandes simpatías en Nuevo León; en esa lucha se distinguió Santiago Vidaurri, cuya actividad fue decisiva para la victoria liberal.

#### *Reforma e imperio.*

Al ocupar los conservadores la Ciudad de México, Juárez parte hacia el norte y el 3 de abril de 1854 establece en Monterrey el Gobierno Nacional. Posteriormente, esta ciudad fue tomada por los franceses. El 16 de junio de 1865, el Gral. Mariano Escobedo les infringió una dura derrota en los llanos de Camargo, por lo que ocupó Monterrey, liberándola, y haciéndose cargo del Gobierno del Estado.

#### *Revolución.*

Hacia 1900, Francisco Naranjo había fundado un club antireeleccionista en Lampazos, por lo que fue aprehendido y castigado. El movimiento Maderista gozó de gran simpatía entre el pueblo nuevoleonense; durante el desarrollo de la Revolución, su participación fue intensa y sus contingentes revolucionarios numerosos. Destacaron en la lucha los Generales Pablo González y, Antonio I. Villarreal, originarios de la entidad,

quienes hubieron de vencer a una importante reacción porfirista, que había logrado en Nuevo León un fuerte arraigo.

#### *Síntesis analítica de su historia.*

La conquista española llevó al territorio del hoy Nuevo León, a peninsulares ávidos de tierras y riquezas. Estos explotaron la minería y fomentaron la ganadería, la agricultura, la industria textil y la curtiduría. Sin embargo, Nuevo León no tenía el principal atractivo de la época, oro y plata. Monterrey, ahora su capital tenía en 1765, menos de mil habitantes y sus comunicaciones eran precarias.

A partir de 1865, el comercio del algodón con los Estados Unidos favoreció a los capitales nuevoleonenses que establecieron algunas industrias.

El establecimiento de los ferrocarriles, las facilidades otorgadas al capital extranjero y el espíritu de empresa de los nuevoleonenses, se conjugaron para hacer de Monterrey una de las ciudades más importantes en el desarrollo industrial del país. Desde principios de este siglo se establecieron: la Cervecería Cuauhtémoc, la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, la Vidriera Monterrey y Cementos Hidalgo, empresas que formaron y forman una fuerte infraestructura para el desarrollo ulterior de la región.

Las contradicciones sociales prepararon el ambiente para sumar a Nuevo León a la gesta revolucionaria. La incipiente clase obrera tomó conciencia de sus derechos y se preparó para la lucha; los nuevoleonenses apoyaron a Madero y contribuyeron al derrocamiento de la dictadura.

Aunque el desarrollo industrial decayó durante el período de mayor recrudescimiento de la lucha (1913-1915), fueron los regímenes emanados de la Revolución los que darían a Nuevo León su fisonomía actual, favoreciendo la industrialización acelerada por medios tributarios y presupuestales. De 438 empresas con 24,350 trabajadores que en 1937 existían en la ciudad de

Monterrey (que da fisonomía al Estado), en cerca de sesenta años, el trabajo de los neoleonenses ha hecho de su Entidad un polo de desarrollo.

## ALGUNOS HOMBRES ILUSTRES

### **Servando Teresa de Mier. (1765 - 1827)**

Nació en Monterrey, N.L. Político e Historiador. Fue Diputado provincial de la Nueva España en las Cortes de Cádiz (1811). En Europa, donde se encontraba desterrado, escribió a favor de la independencia de México la *Historia de la Revolución de Nueva España*, (Londres 1813), por lo que se le considera el primer historiador de la Guerra de Independencia.

Al triunfo del movimiento, formó parte del Congreso Constituyente y más tarde luchó contra el Imperio de Iturbide.

### **José María Parás. (1794 - 1850)**

Nació en Montemorelos, N.L. Fue Diputado al Congreso Local Constituyente y Primer Gobernador Constitucional del Estado. Publicó la *Gaceta Constitucional*, primer periódico nuevoleonés y habilitó el Seminario como Universidad para conferir grados académicos.

### **Santiago Vidaurri. (1808 - 1867)**

Nació en Lampazos, N.L. De ideas liberales, se adhirió al Plan de Ayutla contra Santa Anna. Tomó Monterrey y mantuvo comunicación constante con los políticos liberales de la junta Revolucionaria de Brownsville (Juárez, Ocampo, Arriaga y otros), de acuerdo con ellos, intentó levantar en armas a los habitantes de los Estados del norte.

### **Juan Zuazua. (1821 - 1860)**

Nació en Lampazos, N.L. Militar desde muy joven, luchó contra los americanos y contra Santa Anna. Durante la Guerra de Tres Años, intervino en la toma de San Luis Potosí y en la de Guanajuato.

### **Mariano Escobedo. (1827 - 1902)**

Nació en Galeana, N.L. Inició su carrera militar como soldado raso contra los americanos en 1846 y llegó a ser jefe de las operaciones del Ejército Republicano. Héroe en la toma de Querétaro en 1867. Fue Presidente de la Suprema Corte de Justicia Militar y Secretario de Guerra y Marina.

### **Leonardo González. (1833 - 1869)**

Nació en Cadereyta, N.L. Prestó valiosos servicios a la causa republicana durante la intervención francesa. Cuando Monterrey cayó en manos de los invasores, sirvió como correo del Ejército Republicano y más aún, transportó armas y pólvora ayudando a los defensores de la Patria.



El Quiosco de Cerralvo, lugar de tradición.

**Jerónimo Treviño. (1836 - 1914)**

Nació en la Hacienda de la Escondida, N.L. Tomó parte en la Guerra de Reforma y contra el Imperio. Durante el sitio de Querétaro, se distinguió por su heroísmo y obtuvo el grado de general de división. Cuando fue Gobernador de Nuevo León, fomentó la instrucción pública, suprimió las alcabalas, y organizó la Guardia Nacional en el Estado.

**Rafael Garza Cantú. (1864 - 1912)**

Nació en Monterrey, N.L. Orador brillante e historiador; realizó una seria investigación histórico-literaria. Publicó: Algunos apuntes acerca de las letras y la cultura en Nuevo León, en la centuria de 1810 a 1910 y El Sitio de Cuautla (1892).

**Vidal Garza Pérez. (1866 - 1922)**

Nació en Lampazos, N.L. Luchó al lado de los hermanos Flores Magón, fue miembro destacado del Partido Liberal y por ello encarcelado en 1903. Se afilió al Partido Antirreeleccionista y participó en la Campaña de Francisco I. Madero. En 1913, se levantó en armas contra Huerta. Fue Presidente de la Suprema Corte de justicia en el Gobierno de Don Venustiano Carranza.

**Pablo González. (1879 - 1950)**

Nació en Lampazos, N.L. Fue jefe del Ejército del Noreste durante la revolución constitucionalista, en cuyo carácter tomó la Ciudad de México el 11 de julio de 1915. En 1919, fue candidato a la Presidencia de la República. Se retiró después a la vida Privada (1940).

**Antonio I. Villarreal. (1879 - 1944)**

Nació en Lampazos, N.L. Fue Secretario de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano en San Luis Missouri (1906), y presidió la Con-

vención de Aguascalientes (1914-1915). Fue nombrado Embajador de México en España por Don Francisco I. Madero, Gobernador de Nuevo León y Secretario de Agricultura en el Gabinete de Alvaro Obregón.

**Héctor González. (1882 - 1948)**

Nació en Monterrey, N.L. Periodista y Escritor, dirigió en su tierra natal el Diario "El Noticiero" y el semanario "Zig-Zag". Fue el primer rector de la Universidad de Nuevo León (1933). Publicó *Historia General de la Literatura y Siglo y Medio de Cultura Nuevoleonesa*.

**Moisés Saénz Garza. (1888 - 1941)**

Nació en El Mezquital, Municipio de Apodaca. Fue Director de la Escuela Nacional Preparatoria, Secretario de Educación Pública y Director del Instituto Indigenista Interamericano. Organizó las escuelas rurales y las misiones culturales; creó además la educación secundaria. Entre sus obras destacan: *Some Mexican Problems* (1926), *El Sistema de escuelas rurales en México* (1927) y *México Integro* (1939).

**Alfonso Reyes Ochoa. (1889 - 1959)**

Nació en Monterrey, N.L. Abogado, diplomático y escritor, fundó la cátedra de Historia de la Lengua y Literatura Española en la Escuela Nacional de Altos Estudios, hoy Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Radicado en Europa, destacó por dar un matiz mexicano a la "Generación del 98" y trabajó por la unificación literaria y científica de México y España. Fue miembro fundador de El Colegio de México y presidió la Academia Mexicana de la Lengua. Por su amplia obra literaria, entre las que destacan *Los trabajos y los días*, *Visión de Anáhuac* y *Constancia Poética*, se le considera como uno de los más grandes escritores del México post-revolucionario.

## 400 Aniversario de la ciudad de Monterrey Breve cronología regiomontana\*

SAÚL BALDERAS PEÑA

**1596.-** Don Diego de Montemayor funda la Ciudad Metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey

**1612.-** Dos años después de la muerte de Don Diego de Montemayor, la ciudad es arrasada por una gran inundación. Se funda otra ciudad a mil varas de distancia al sureste.

**1624.-** El indio Guajuco y su tribu atacan ferozmente la ciudad que estuvo a punto de desaparecer completamente.

**1626.-** El gobernador del Nuevo Reino de León, Don Martín de Zavala, dispone que Monterrey cambie su nombre al de Villa de San Gregorio de Cerralvo. Tres años después se anula este ordenamiento.

**1672.-** Se ordena desde España que la ciudad pueda contar con su Escudo de Armas.

**1754.-** La ciudad queda casi deshabitada por haber emigrado sus habitantes a la provincia de Nueva Santander (Tamaulipas) recién creada. Hubo una época de hambre y miseria.

**1762.-** Se inicia el servicio de correos con la ciudad de México, lo cual ayudó al progreso de la población.

**1802.-** Se inicia una epidemia de Fiebre Amarilla que se extiende por todo el Nuevo Reino de León, causando 1,900 víctimas.

**1803.-** Se abren las primeras dos escuelas de enseñanza elemental, gratuita y obligatoria.

**1810.-** Llego o Monterrey la noticia del estallido de la revolución de Independencia en el interior de la Nueva España.

\*Documento proporcionado por la Representación del Gobierno del Estado de Nuevo León en el Distrito Federal.



*La fuente de la vida, Monterrey, N.L.*

**1811.-** Mariano Jiménez y Juan Ignacio Ramón proclaman la Independencia por primera ocasión en Monterrey.

**1821.-** Con grandes fiestas cívicas que duraron una semana, se festeja la Consumación de la Independencia de México.

**1825.-** Se instala el Primer Congreso Constituyente y Constitucional y se elige el primer gobernador titular de Nuevo León.

**1825.-** Se instala el Primer Ayuntamiento Republicano Constitucional, se integra la Primera Legislatura del Estado y se decreta la Primera Constitución Política del Estado de Nuevo León.

**1827.-** Con la liberación de los últimos esclavos y otros festejos se conmemoran las primeras fiestas Patrias de septiembre.

**1830.-** Se instala el primer alumbrado público con 50 faroles, alimentados con sebo de res y aceites vegetales, y al mismo tiempo se organiza el primer cuerpo de policía municipal.

**1832.-** Estalla un pronunciamiento armado para secundar el movimiento político de Santa Anna contra el presidente Bustamante.

**1833.-** Invade la epidemia de Cólera, que acabó con un 45 por ciento de la población regiomentana.

**1835.-** Se instala el Congreso Centralista. Monterrey pasa a ser un departamento gobernado por una Junta de cinco notables.

**1840.-** Antonio Canales Rosillo, defendiendo el Federalismo, pone sitio a Monterrey, pero es derrotado de inmediato por el Gral. Mariano Arista.

**1841.-** Estalla pronunciamiento armado contra Santa Anna y se impone el Federalismo, nombrando a Manuel María Llano como Gobernador. Ese mismo año se siente un fuerte temblor en Monterrey.

**1846.-** Se inicia el ataque de tropas de Estados Unidos sobre Monterrey y es sostenido durante tres días por los mexicanos. El enemigo se posesiona de la plaza durante más de un año.

**1854.-** Es fusilado en la Plazuela del Mercado (hoy Plaza Hidalgo) el célebre bandolero Agapito Treviño "Caballo Blanco".

**1855.-** Santiago Vidaurri, enarbolando el Plan Restaurador de la Libertad, ataca Monterrey y se autonombra gobernador y comandante militar de Nuevo León.

**1856.-** El gobernador Vidaurri declara por su cuenta y riesgo la anexión de Nuevo León a Coahuila para formar una sola entidad.

**1857.-** El Obispo de la Diócesis, Francisco de Paula Vereza, es enviado a la cárcel y desterrado de Nuevo León, por violar la Constitución. Ese mismo año se decreta la creación del Colegio Civil de Monterrey.



*Aspecto de la Gran Plaza y Cerro de la Silla, Monterrey, N.L.*

**1860.-** Se inicia una guerra civil en Nuevo León, los diputados del Congreso se rebelan contra el gobernador Vidaurri, al que desconocen, con el apoyo de Zaragoza, Escobedo, Aramberri y otros militares.

**1864.-** El presidente Juárez llega a Monterrey huyendo de las tropas imperialistas y aprovecha la oportunidad para disciplinar al gobernador Vidaurri, quien se había mostrado rebelde. Ese mismo año los franceses se apoderan de la ciudad.

**1870.-** Se inaugura la comunicación telegráfica con la Ciudad de México, pasando por Saltillo y San Luis Potosí.

**1872.-** El gobernador de Nuevo León, Jerónimo Treviño, se levanta en armas apoyando el Plan de La Noria contra el presidente Juárez

**1880.-** Organizada por el Gran Círculo de Obreros, se celebra en los salones del Colegio Civil, la Primera Gran Exposición Industrial, Comercial y Artesanal de Monterrey, participando 115 expositores, exhibiendo 461 objetos diversos y entregándose 80 premios.

**1881.-** Se inaugura el telégrafo con Nuevo Laredo, Tamaulipas.

**1882.-** Todo un acontecimiento es la inauguración de la primera línea de Ferrocarril que se termina entre Monterrey y Nuevo Laredo, haciendo conexión con los Estados Unidos.



*Palacio de gobierno, Monterrey, N.L.*

**1883.-** Se instalan los primeros aparatos de teléfonos para servicio exclusivo del general Jerónimo Treviño.

**1885.-** El Gral. Bernardo Reyes, que fungió como comandante militar en Monterrey, es nombrado gobernador provisional de Nuevo León, para sofocar un problema político. Permanece en el poder durante 22 años.

**1889.-** Se inaugura el ferrocarril de Monterrey al puerto de Tampico, Tamps.

**1890.-** Se establece la Sucursal del Banco de México, que fue la primera institución de crédito en la ciudad. Ese mismo año se constituye la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.

**1892.-** Pasan a jurisdicción de Nuevo León unos terrenos colindantes con el Río Bravo, llamados "La Pita", con lo cual el estado se convierte en una entidad fronteriza.

**1898.-** El Presidente de México, Gral. Porfirio Díaz, visita Monterrey y se celebran ostentosas fiestas para agasajarlo. Ese mismo año, la ciudad sufre el embate de la Fiebre Amarilla por segunda ocasión.

**1903.-** Miles de manifestantes que celebran un mitin de protesta contra el gobierno del Gral. Reyes, son balaceados frente al Palacio Municipal registrándose muchas víctimas. Se acaba la oposición.



*Panoramica del centro de Monterrey, N.L.*

**1909.-** Un fuerte ciclón provoca la más grande inundación dejando más de cinco mil muertes y otros tantos desaparecidos, con enormes pérdidas materiales.

**1913.-** Se inicia el sitio de Monterrey por las tropas constitucionalistas que luchaban contra el dictador Huerta. Después de tres días los federales hacen retroceder a los revolucionarios.

**1914.-** Tropas constitucionalistas regresan a Monterrey y logran derrotar a los huertistas, apor-tándose de la plaza.

**1915.-** Tropas "convencionistas" de Francisco Villa atacan Monterrey y logran la evacuación de los carrancistas.

**1918.-** Se presenta la epidemia de la Influenza Española que deja 528 víctimas entre los regiomontanos en sólo tres meses.

**1921.-** El Ing. Constantino de Tárnava instala lo que fue la primera estación radiodifusora en la República Mexicana.

**1933.-** Se inaugura la nueva Universidad de Nuevo León, que se integró con cinco facultades, tres escuelas y tres planteles anexos.

**1935.-** Numerosos hechos de sangre y una intensa agitación política provocan las elecciones para gobernador entre el general Fortunato Zuazua y el Lic. Plutarco Elías Calles, que final-

mente son anuladas para nombrarse un gobierno provisional.

**1938.-** Se registra una nueva inundación al desbordarse el Río Santa Catarina.

**1950.-** Se termina la canalización del Río Santa Catarina.

**1984.-** Se pone en servicio la presa "Cerro Prieto" y se inaugura la Gran Plaza

**1986.-** La Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey cierra sus puertas.

**1988.-** El Huracán "Gilberto", causa muertes y grandes pérdidas materiales.

**1990.-** El Papa Juan Pablo II lleva a cabo su segunda visita a Monterrey después de once años.

**1990.-** Se lleva a cabo la reunión cumbre entre los presidentes de México, Lic. Carlos Salinas de Gortari y de Estados Unidos, George Bush.

**1991.-** Se inaugura el Museo de Arte Contemporáneo (MARCO) con la muestra continental "Mito y Magia en América: Los Ochentas".

**1991.-** El Presidente Carlos Salinas de Gortari inaugura la primera línea del Metro (Tren Ligero) y las instalaciones del Centro Internacional de Negocios (CINTERMEX).

**1994.-** Causa conmoción el asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donald Colosio Murrieta, acaecido en Tijuana, B.C. Diez días antes de su muerte había estado en Monterrey.

**1996.-** El gobernador de Nuevo León, Sócrates Rizzo García pide licencia para retirarse de su cargo, acosado por problemas políticos. En su lugar el Congreso nombra interinamente a Benjamín Clariond Reyes.

**1996.-** El pueblo regiomontano y las autoridades estatales y municipales, festejan en forma entusiasta el 400 aniversario de la fundación de Monterrey, llevada a cabo por Don Diego de Montemayor el 20 de septiembre de 1596.



*El Gobernador Benjamín Clariond con el Patronato de Monterrey 400*

## PRIMERA PARTE: Análisis Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados

JORGE MORENO COLLADO

### Noción de comisión

**E**n su acepción ordinaria y según el Diccionario de la Lengua Española, **comisión** es la acción de cometer (de ahí su cercanía con el vocablo **comité**); significa igualmente la "orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio"; quiere decir asimismo el "encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa"; y, finalmente, se refiere también al "conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto". Cuando el encargo se asigna a una persona en lo particular, a éste se le llama *comisionado*, e igualmente recibe tal nombre cada uno de los miembros del grupo de personas que integran una **comisión**, vocablo que en términos jurídicos identifica a un conjunto de personas encargadas de cierta función pública específica y que procede del latín *comissio* y su derivado *committere*, confiar, encomendar.

### Comisiones legislativas

La doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente a través de comisiones, a las que se define<sup>1</sup> "como organismos especializa-

<sup>1</sup> Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, 1ª edición, Madrid, 1990.

#### Jorge Moreno Collado

Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura y es Presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara. Así mismo, es miembro de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara. Es profesor Titular en las materias de Sociología, Teoría General del Estado y Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la UNAM. Asimismo, es Presidente del Colegio de Profesores de Sociología y Presidente de la Asociación Mexicana de Sociología, correspondiente a la Asociación Internacional de Sociología de la UNESCO. Ha sido Investigador en Materia Jurídica, Política y Sociológica en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, del que también fue Secretario. Ha ocupado diversos cargos universitarios, entre ellos Secretario Académico de la Facultad de Derecho y Secretario de la Rectoría de la UNAM. Como funcionario público ha ocupado los cargos de Coordinador General de Descentralización Educativa de la Secretaría de Educación Pública; Oficial Mayor de la Cámara de Senadores y Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, entre otros. Ha escrito algunos libros, ensayos y artículos sobre las materias de su especialidad.

dos, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades”.

Fernando Santaolalla<sup>2</sup> expone: “Las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos. Los parlamentarios se reparten entre las distintas Comisiones existentes, lo que normalmente se hace en proporción al número de miembros de los Grupos parlamentarios respectivos.” El profesor español reconoce, sin embargo, que este concepto le viene chico a la realidad **actual** de las comisiones legislativas o parlamentarias, pues como bien lo expresa, la evolución de estos cuerpos orgánicos de los parlamentos los ha llevado a mucho más que ser simplemente órganos de instrucción o preparación de los Plenos de las Cámaras. “Las Comisiones ya no se limitan —dice Santaolalla— a elevar propuestas o dictámenes a los Plenos de las Cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias. Así, las Comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención de aquéllos. Igualmente, pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y pueden servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas. En definitiva concluye Santaolalla, las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídico-política ocupada por las asambleas”.<sup>3</sup>

Podríamos afirmar que la anterior es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado

en otras latitudes y se debe más a la práctica que a la reglamentación al respecto.

Silvano Tosi<sup>4</sup> afirma que “las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras [la formación de las leyes], como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras”. Más adelante el maestro italiano recientemente fallecido complementa la noción anterior al expresar: “El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo —con parcial excepción para el ordenamiento británico— la observación de que el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo”.<sup>5</sup>

En efecto, los parlamentos de las épocas revolucionarias tendieron a la deliberación, debate y confrontación ideológica y política en los plenos y fueron proclives al asambleísmo de la Convención, con todas sus consecuencias de anarquismo, violencia y terrorismo. El trabajo en comisiones es una forma más civilizada de actuación parlamentaria, por lo que las comisiones, desde sus antecedentes más lejanos, introdujeron en los parlamentos la racionalidad de la función legislativa, la especialización del conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las asambleas y, desde luego, la mediatización de las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios y dispuestos a todo.

<sup>4</sup> Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1996.

<sup>5</sup> *Ibid* p. 139

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 176

## a) Tipo de comisiones legislativas

El número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por variados factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, los cuales imprimen a los parlamentos un carácter singular en cada país. Influye igualmente el tipo de Constitución Política y la forma en que ésta resuelve la división o separación de poderes y el número de cámaras del Poder Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario, en sus diferentes modalidades; la mayor o menor complejidad de la administración pública; y el vínculo más o menos frecuente, más o menos estrecho entre el Parlamento y la opinión pública, o sea, entre la Asamblea Legislativa y los grupos de la sociedad. En estas condiciones, los sistemas de comisiones legislativas son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existen, si bien se intenta identificar como las **principales comisiones las permanentes, no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio.**

Los criterios de clasificación de las comisiones legislativas son muy numerosos e igualmente arbitrarios. La taxonomía puede fundarse en la duración, en la materia, en el carácter de su función, en su ordenación constitucional o únicamente legal o reglamentario, en el número de sus integrantes, en el momento de su integración y en su capacidad decisoria, por ejemplo, aunque bien podríamos encontrar para cada caso una fórmula clasificatoria específica.

## b) Funciones generales de las comisiones legislativas

Independientemente de que las comisiones realizan por su cuenta las actividades que se asignan constitucionalmente a las Asambleas de las que dependen, puede decirse de ellas que cumplen funciones de singular importancia:

- i) "En la mayoría de los casos, constituyen un nivel intermedio de decisión entre el legislador individual y la asamblea legislativa".<sup>6</sup>
- ii) Son organismos para el encuadramiento colectivo de los legisladores, en cuanto que a través de ellas se contribuye a lograr:
  - La disciplina en el voto de los legisladores.
  - La disciplina en el trabajo parlamentario y legislativo.
  - El establecimiento de un primer orden jerárquico entre los legisladores, puesto que permiten que las presidencias o secretarías determinen quiénes de los legisladores gozan de rango o importancia política y técnica.
  - La asignación de premios y recompensas por el efecto que el trabajo en las comisiones puede tener en las carreras individuales y en las perspectivas de reelección, salvo "en los sistemas parlamentarios, donde la lealtad al partido y la participación en los debates de las salas son más importantes que el trabajo en comisiones a la hora de impulsar las carreras políticas individuales".<sup>7</sup>
  - El alcance de plataformas políticas para la proyección de los legisladores en lo individual.
  - La relevancia de la participación individual, la cual se diluye en las asambleas parlamentarias numerosas.

<sup>6</sup> Bogdanor, Vernon, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, 1ª edición, Madrid, 1987.

<sup>7</sup> Kenneth Bradshaw y Pring, D., *Parliament and Congress*, Londres: Quartet, 1981; "Comisión especial" en *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991. p. 131

Unión Interparlamentaria: The system of parliamentary committees. "Constitutional and Parliamentary Information, 1ª serie, 1984.

- La transmisión directa e inmediata de los intereses partidistas, de grupo o sector, o ideológicos de los legisladores, a la propia asamblea legislativa.
- iii) Permiten la profundización y especialización de los conocimientos de los legisladores en determinados campos de la actividad pública, así como el aprovechamiento de las aptitudes de los miembros de las cámaras. Santiago Roel<sup>8</sup> dice al respecto: "(...) conviene otorgar al legislador una Comisión que le acomode (para ello se le pide al diputado o senador su respectivo "*Curriculum Vitae*") a su personal capacidad como ser humano, como político o como profesional".
- iv) Legitimar la mayor influencia de los legisladores en el campo especializado correspondiente.
- v) Inmediatizar, identificar y facilitar la comunicación entre el Poder Legislativo y las áreas de gobierno y de la Administración Pública correspondientes.
- vi) Facilitar el trabajo de las asambleas, puesto que su tarea más importante es la de estudiar hasta el último detalle los proyectos de ley, "inclusive los que versan sobre finanzas", si bien en este caso hay que distinguir entre dos tipos de régimen: "Donde, como en Gran Bretaña, el Ejecutivo tiene la iniciativa política preponderante, gran parte del trabajo preparatorio del Legislativo se realiza antes de que ésta llegue al Parlamento. Donde el principio de **separación de poderes** permite más iniciativa a la asamblea legislativa, como en Estados Uni-

dos, las comisiones desempeñan un papel más decisivo en la preparación de la legislación".<sup>9</sup>

- vii) Las comisiones participan en el proceso legislativo en varias de sus etapas, pero no tienen, como tales, capacidad de iniciativa (cuando menos no es el caso mexicano), pero sí la pueden tener cuando el Ejecutivo es inestable, como en Italia, donde algunas comisiones han adquirido autoridad para decidir respecto a la legislación y pueden crear leyes.
- viii) Las comisiones reflejan con frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.
- ix) Las comisiones son puentes permanentes de comunicación —tanto en términos de colaboración, control o investigación— entre el Legislativo y el Ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes.
- x) Son, también, órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de **lobby** de los particulares frente al Estado.
- xi) Finalmente, las comisiones se ven afectadas en su integración, formación, comportamiento e influencia, por los partidos políticos que asisten a su composición y en razón del sistema rígido o flexible de la disciplina establecida por éstos.

<sup>8</sup> Roel, Santiago, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1973, p. 127.

<sup>9</sup> Kenneth Bradshaw y Pring, D., *Op. Cit.*, p. 131.

### 3. Las Comisiones en el Congreso de la Unión de México

**A. El régimen de comisiones.** Cada Cámara del Congreso posee, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su propio régimen de Comisiones. Así, el Capítulo Quinto del Título Segundo, **De la Cámara de Diputados**, está destinado a las Comisiones y Comités de ésta, mientras que el Capítulo Cuarto del Título Tercero, **De la Cámara de Senadores**, se refiere a las Comisiones del Senado de la República.

Si bien existe cierto paralelismo entre las comisiones de una y otra cámaras, hay diferencias significativas derivadas de las facultades exclusivas de cada una, de la diferente integración de ellas, tanto por ser una de orden federalista (Senado) como la otra de carácter popular (Diputados), así como en virtud de las diferentes prácticas asumidas en cada órgano legislativo y del número de partidos y el número de miembros que concurren en ellas.

- a) En el sistema constitucional mexicano sólo la Permanente puede ser considerada como una comisión **mixta** de diputados y senadores, en el entendido que las votaciones se toman conjuntamente por los legisladores, diputados y senadores, integrantes de la misma.
- b) Sin alcanzar el carácter de comisiones del Congreso, salvo que surjan por determinación de una ley específica, pueden crearse "comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", según lo dispone el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica, determinación que por lo demás se encuentra en lugar equivocado, dentro del capítulo correspondiente a las comisiones de la Cámara de Diputados, cuando debía

formar parte del Título del Congreso General de aquel ordenamiento.

- c) El único caso reciente de una comisión mixta creada por Ley es el de la COCOPA (Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los asuntos del Estado de Chiapas) creada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuya finalidad fundamental es servir de órgano de negociación entre el EZLN y el Gobierno de la República.

**B.** La regulación de las comisiones que funcionan en el Congreso y en las Cámaras de Senadores y Diputados se encuentra en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Congreso y en algunas leyes específicas, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, así como en el conjunto de las prácticas parlamentarias que se reconocen como fuente de ordenación de los comportamientos camerales.

- a) La Constitución General de la República regula en una Sección especial a la Comisión Permanente, la que por paradoja sólo funciona en los recesos del Congreso y por ello carece de permanencia funcional; determina su composición de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores; establece la forma de nombramiento; y, desde luego, especifica sus atribuciones.

El artículo 71 de la Ley Fundamental enuncia de manera genérica a las comisiones de las cámaras, pero esta mención implica la determinación constitucional de que las Cámaras deben estructurarse a partir de las comisiones, de manera que ninguna ley o decreto sería válido sin el dictamen previo de una comisión.

El propio texto constitucional, en el artículo 74, el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, crea sin denominarla,

la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, el último párrafo del artículo 93 de la Carta Magna previene la posible creación de comisiones en ambas cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

- b) Por determinación de leyes específicas, independientemente de las creadas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento, están reguladas la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la Ley Orgánica de ésta; la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la ley respectiva y en la anteriormente mencionada; así como las comisiones mencionadas en leyes diversas, particularmente en la ley de Planeación y por supuesto en

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece una Comisión Instructora y una Subcomisión de Examen Previo, para los juicios políticos y las declaratorias de procedencia.

### C. Las comisiones de la Cámara de Diputados

- a) **Sus funciones reglamentarias.** Según el artículo 42 de la Ley Orgánica, la Cámara contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, determinación que por su amplitud permite una gran flexibilidad para la creación de toda clase de comisiones en el seno de la Cámara.

El Reglamento del Congreso (Artículo 65) precisa que las comisiones tienen por objeto despa-



*Iglesia de Nuestra Señora de Guadalupe, en Salinas Victoria.*

char los negocios que se les asignen, para lo cual tienen que examinarlos e instruirlos, “hasta ponerlos en estado de resolución”.

La definición funcional transcrita, en realidad, sólo alude a una de las funciones principales de las comisiones, pues a través de ellas se cumplen todas las enumeradas en los apartados anteriores. Si los parlamentos tienen reconocidas como sus principales atribuciones las de legislar, controlar al gobierno, debatir las cuestiones nacionales e internacionales, expresar las reivindicaciones populares, aprobar nombramientos de funcionarios y jueces, enjuiciar políticamente a servidores públicos e investigar distintos tipos de hechos, son las comisiones de su seno las que permiten el desahogo inicial de todos los asuntos, así como abreviar los términos en que deban tomarse las resoluciones respectivas.

Las funciones de las comisiones y los comités, en consecuencia, están determinadas por su tipo y carácter, de manera que su clasificación expresará la actividad fundamental que las distingue, y ello es la materia del siguiente apartado.

b) **La Clasificación de las Comisiones.** De acuerdo con la propia Ley Orgánica, las comisiones de la Cámara son: 1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 2. De Dictamen Legislativo. 3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. 4. De Investigación. 5. Jurisdiccionales. 6. Especiales.

De acuerdo con la Ley, las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, “se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán ordinarias”. (Artículo 44)

Hay que aclarar que este tipo de comisiones son las que se conocen en todas partes como

**permanentes**, en contraposición a las **especiales** o **transitorias**, constituidas para un caso específico y en calidad de órgano *ad hoc*. Sin embargo, dado que en México existe por disposición constitucional una Comisión Permanente, la Ley evitó generar confusiones innecesarias.

Desde un punto de vista funcional, las comisiones de la Cámara serían las siguientes:

- **De Gobierno**, particularmente la de Régimen Interno y Concertación Política, así como la Gran Comisión y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- **Permanentes (ordinarias) de dictamen legislativo**, enumeradas por la fracción II del artículo 43 de la Ley: “Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda”.
- **De control e investigación**, en las que se incluyen las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y las previstas por el artículo 93, de las que en esta LVI Legislatura sólo existe la Comisión Especial de Investigación del Funcionamiento de CONASUPO y sus empresas filiales.

- **Jurisdiccionales**, que se constituyen con carácter transitorio, pero que tienden a ser permanentes.
- **Especiales**, cuyo número varía de legislatura a legislatura.

1. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue creada por las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, con el precedente de la práctica adoptada por la LV Legislatura. Esta Comisión se integra mediante un sistema que privilegia a la mayoría, en aras de la gobernabilidad de la Cámara, y refleja al mismo tiempo el carácter plural del órgano legislativo y la presencia institucional en su seno de los grupos parlamentarios, mismos que fácilmente se reconocen en el artículo 70 constitucional, el cual establece que: "La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". De esta manera, la Ley Orgánica regula, como elemento estructural de la cámara, a los **grupos parlamentarios**.

En consecuencia, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integra con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario de la Cámara". Esta comisión funge como órgano de gobierno y asume por ello la adopción de las más importantes decisiones o la propuesta de las más significativas resoluciones del órgano legislativo. Todo esto se determina en el artículo 45 de la Ley, en el que se le atribuye "optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara", de manera que se coloca por encima de la Mesa Directiva; y, aunque sus acuerdos deben recibir la aprobación del Pleno, éste no hace sino confirmar lo que ya ha sido dispuesto por la Comisión.

La mayor parte de las atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fueron tomadas de las que correspondían a la Gran Comisión, cuando la Cámara era del dominio casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional. La Gran Comisión como sigue ocurriendo es órgano exclusivo de la mayoría y se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales priistas, los dos diputados de representación proporcional del grupo mayoritario que encabezan cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.

Aunque reducidas sus funciones y atribuciones, la Gran Comisión es el sustento del poder y de la representación del líder de la Cámara, quien es a la vez el líder de la mayoría partidista.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVI Legislatura está integrada por ocho miembros: cinco de la mayoría correspondientes al PRI y uno más por cada grupo de los demás partidos representados en la Cámara de Diputados: PAN, PRD y PT.

Aunque la representación jurídica formal de la Cámara —y en su caso del Congreso— corresponde al Presidente de la Mesa designado cada mes en los periodos de sesiones ordinarias, políticamente la representación cameral recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y más específicamente en el líder de la mayoría; de allí que éste sea presentado regularmente como el presidente de la Gran Comisión.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tiene a su cargo suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara, lo cual implica la conducción de las sesiones y la ordenación de los debates, así como el establecimiento de prácticas que han servido para destrabar conflictos parlamentarios, o dar curso rápido a

resoluciones que tienen un trámite complicado en el Reglamento. La atribución anterior se confirma con su facultad de contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camerales, lo cual incluye desde la agenda legislativa, hasta la elaboración del orden del día de cada sesión. Esta Comisión, propone igualmente a la aprobación del Pleno a los integrantes de las Comisiones y Comités, de acuerdo con los procedimientos explicados más adelante, y le corresponde asimismo presentar el Proyecto de Presupuesto anual de la Cámara de Diputados y la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. Le corresponde también presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Proprietarios y Suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos a la vez por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.

Por lo que se advierte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debería establecer un vínculo muy cercano con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, pues a ésta corresponde preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales, lo cual en esta legislatura se ha concretado en la redacción por parte del grupo priísta, de un Anteproyecto de Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados y de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Toca a esta Comisión, asimismo, impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos y las prácticas y usos parlamentarios.

II. Las comisiones de Dictamen Legislativo ya enumeradas, tienen como competencia "la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal." Sus funciones son la de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de

ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. El paralelismo entre las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y las comisiones de dictamen legislativo de las cámaras, indispensable en virtud del derecho de iniciativa que posee y ejerce profusamente el Poder Ejecutivo, permite una interlocución ágil, que es cada vez más eficaz, en la medida en que cobra mayor fortaleza y presencia popular el Poder Legislativo. Por otra parte, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ésta misma hayan sufrido reformas frecuentes mediante las cuales se crean, se suprimen o se fusionan dependencias, mientras que la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no son susceptibles de modificaciones sincrónicas, ha provocado cierta asimetría entre la estructura del Gobierno y las Comisiones de las Cámaras; sin embargo, la posibilidad de crear comisiones adicionales a las previstas por ley, subsanan estas disparidades en cada legislatura.

Hay que reconocer, por otra parte, que el número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo es actualmente mayor al número de secretarías y dependencias del más alto rango de la Administración Pública, pues mientras en el Gobierno el Gabinete se integra con 17 secretarías, un Departamento (el D.D.F.) y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Congreso enumera 39 comisiones de dictamen legislativo, a las que se suman varias más creadas exprofeso para atender algunos proyectos legislativos. A lo anterior hay que agregar que la desincorporación y privatización de numerosos organismos y empresas de participación estatal, también ha contribuido a que subsistan más comisiones legislativas que dependencias gubernamentales de primer nivel.

Si bien las comisiones de Dictamen Legislativo no poseen como tales (pero sí son miembros individuales) derecho de iniciativa, debe recono-

cerse que es en el seno de las mismas donde se generan los importantes cambios y enmiendas que sufren los proyectos enviados por el Ejecutivo. Este hecho ha sido notable en las leyes y decretos dictaminados en la actual legislatura.

III. De acuerdo con el artículo 46 de la Ley, “las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

- a) Vale hacer la observación de que las comisiones jurisdiccionales no tienen siempre carácter transitorio, sino por el contrario, hay disposiciones legales que le dan naturaleza permanente. En efecto, el párrafo final del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina: “La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley”

Según se advierte, la Subcomisión de Examen Previo se crea con carácter de permanente para toda una legislatura y cumple funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, el artículo 11 de aquella Ley confirma el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales, pues determina lo siguiente:

**“Artículo 11. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la**

**Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.**

**“Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas”.**

A mayor abundamiento, la actual LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró desde el inicio de sus trabajos la Comisión Jurisdiccional, la cual forma parte del elenco de comisiones ordinarias de la Cámara.

- b) Por lo que se refiere a las comisiones de investigación, la Ley Orgánica del Congreso determina que son “las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere al párrafo final del artículo 93 constitucional”. De acuerdo con éste, las comisiones investigadoras se pueden integrar por las Cámaras “a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores”, y su propósito es el de “investigar el funcionamiento” de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Es claro que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden existir más comisiones investigadoras que las aprobadas por las Cámaras en los términos del Artículo 93 constitucional; y que, para su creación, no basta con que se cumpla el requisito de la solicitud por el

número de legisladores que determina el texto de la Ley Fundamental, sino que la misma debe ser aprobada por el Pleno mediante la propuesta específica que realice la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso es la facultada para “proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités”.

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó, en los términos antes expresados, la Comisión Especial Sobre Investigaciones en CONASUPO, con fecha 14 de diciembre de 1995.

- c) Cada legislatura de las Cámaras, de acuerdo con las necesidades coyunturales y el contexto sociopolítico y económico, crea comisiones especiales cuya duración es indefinida, por razones de sobra comprensibles. Es el caso de la actual legislatura (LVI) han sido creadas las siguientes comisiones especiales:
- Comisión Especial de Seguimiento para los Asuntos del Estado de Chiapas.
  - Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones del Atentado en contra de Luis Donald Colosio.
  - Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones en torno al Atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu.
  - Comisión Especial de Seguimiento en Relación a la Propuesta 187.
  - Comisión Especial de Asuntos de la Juventud.
  - Comisión Especial de Comunicación Social.
  - Comisión Especial de Apoyo a la Producción.
  - Comisión Plural sobre los damnificados en Chiapas.

- Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado.

- d) Mención sobresaliente corresponde a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por Diputados y Senadores de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas y por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese Estado. Este es el único caso de una Comisión Especial Mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada en una ley especial: **La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas**. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria de la anterior: La Comisión de Seguimiento y Verificación, a la que pueden concurrir no sólo legisladores, sino también “personas e instituciones que [se] considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido”.

IV. El artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados establece que dicho órgano, “En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados”, lo cual ocurre en los términos del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es la que determina las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia (Artículo 10), a fin de que ésta coadyuve al cumplimiento de la función de control y fiscalizadora de la Cámara sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal. La propia Ley mencionada regula algunas de las tareas a cargo de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara.

V. Además de las comisiones, existen en la Cámara de Diputados cuatro comités "ordinarios" y permanentes, que son: a) De Administración, encargado de elaborar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de la Cámara; b) De Biblioteca e Informática; c) De Asuntos Editoriales; y d) Del Instituto de Investigaciones Legislativas, Funciona igualmente un Comité Especial de Reconstrucción del Palacio Legislativo.

Los comités tienen como objeto auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales. El régimen de los comités es similar al de las Comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento (Artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso).

VI. Por último, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prevé la integración de comisiones protocolarias, que cumplen funciones de ceremonial en las ocasiones formales y solemnes de las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones y los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se dirigen a la atención deferente del Congreso al Presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la Colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los nuevos diputados y senadores cuando protestan en el curso de una legislatura, así como a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que llegan a los recintos del Congreso.

VII. **De las comisiones instaladoras de las Cámaras.** Cada una de las Cámaras del Congreso debe nombrar, antes de la clausura del último periodo de sesiones de cada Legislatura, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla. Los artículos 15 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso hacen referencia a dichas comisiones de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente.

Sendas comisiones se integran con cinco miembros, uno de ellos Presidente, dos secretarios y los dos restantes fungen como suplentes primero y segundo. Estas Comisiones dan curso al procedimiento de Instalación de la Nueva Legislatura, para lo cual recibe expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y Presidente, en el caso de la Cámara de Diputados, y de senadores en el caso del Senado de la República.

Entregadas las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, la Comisión Instaladora cita a Junta Previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. En esta sesión de Junta Previa se elige a la Primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura y se procede a la instalación y protesta de los nuevos legisladores.

#### **D. Composición y estructura de las Comisiones y Comités**

- a) **Reglas comunes.** De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso, los diputados pueden formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias. Esta regla se explica en razón del elevado número de diputados miembros de la Cámara (500) y de la necesidad de que todos participen en las tareas parlamentarias de acuerdo a su preparación, experiencia, origen social, sector productivo, origen geográfico y compromisos políticos de pertenencia a los diferentes grupos parlamentarios. Para los efectos de esta regla los comités se consideran como comisiones ordinarias. Una excepción explicable y justificada es la de los diputados pertenecientes a las fracciones parlamentarias pequeñas, que es el caso del grupo de legisladores del Partido del Trabajo (PT), cuyo número de diez no permitiría que formaran parte de más de 30 comisiones ordinarias.

La segunda regla común, de acuerdo con el mismo precepto, es que las Comisiones se integran por no más de treinta diputados, cuidándose que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios. Excepciones a esta regla son las Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se integra con ocho miembros; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que por disposición de la Ley (Artículo 50) “se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria”; y, desde luego, las comisiones especiales, jurisdiccionales y de investigación, cuyo número de integrantes es variable.

La tercera regla común es que las comisiones son **creadas** desde la Constitución, las leyes y el Reglamento e **integradas** por la Asamblea, a propuesta de la de Régimen Interno y Concertación Política. Salvo las comisiones especiales, que por su carácter excepcional y transitorio, son *inominadas*, todas las demás comisiones surgen de los textos legales, si bien los miembros individuales que las integran son designados por el Pleno.

En conclusión, en esta materia debe distinguirse entre creación e integración de estos cuerpos estructurales de las Cámaras del Congreso.

- b) **La estructura de las comisiones.** De acuerdo con la teoría parlamentaria, las Comisiones deben reflejar fielmente la composición de las Cámaras, de manera que prive en su estructura un criterio de proporcionalidad.<sup>10</sup> Santaolalla afirma a este respecto: “Para el reparto de los restos de puestos en Comisión, esto es, de los puestos vacantes tras la asignación de las unidades completas que deban corresponder a cada Grupo, el criterio normalmente seguido es el de la mayor media, de tal modo que estos puestos vacantes se atribuyen a los Grupos

parlamentarios cuyo cociente esté más cercano al cómputo de un nuevo puesto, pero sin que pueda decirse, cara al futuro, que la proporcionalidad esté reñida necesariamente con la aplicación de otro sistema de distribución de restos”. No es necesario agregar más para afirmar que en los parlamentos modernos se ha introducido la complejidad técnica de la representación proporcional en la composición de las comisiones. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomando en cuenta que las comisiones se integran regularmente por treinta diputados, al PRI corresponden 18 (60%), al PAN 7 (23%), al PRD 4 (14%) y al PT 1 (3%), proporciones que corresponden a las que poseen en cuanto al número de diputados de cada uno de ellos en la Cámara: 300 al PRI, 119 al PAN, 71 al PRD<sup>11</sup> y 10 al PT.

El problema de los criterios de proporcionalidad es de inicio para la integración de las comisiones, pero se extiende para el caso de sustituciones. El propio Santaolalla (p. 178) expresa que: “Como consecuencia de ser los titulares de los puestos en Comisión, los Grupos gozan de una ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros”.

*“Es más, dice Santaolalla respecto al caso español, tan omnímoda es la facultad que se concede a los Grupos, que la comunicación escrita de la sustitución sólo se exige para el caso en que sea definitiva, pues cuando la misma fuese sólo para un determinado asunto, debate o sesión, la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, añadiéndose que si en ella se indicara que tiene carácter*

<sup>10</sup> Santaolalla, Fernando, *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>11</sup> De los 71 diputados que accedieron a la LVI Legislatura por conducto del PRD, 5 forman un conjunto llamado *independiente* y uno se denomina a sí mismo *fracción parlamentaria socialdemócrata*.

*meramente eventual, el Presidente admitiría como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido*".<sup>12</sup>

Esto se ha convertido en la fórmula más eficaz de la Cámara de Diputados, como consecuencia de un acuerdo de las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, quienes pactaron hacer sustituciones económicas de los miembros de su Grupo en las comisiones a las que pertenecen.

La necesidad de esta práctica se deriva de la frecuencia con que se suspendan las sesiones por falta de **quórum**, de la dimensión de las comisiones, y del intenso trabajo de las mismas, que obliga a sus miembros a asistir a una, pero faltar a las reuniones de las otras comisiones a que pertenece.

Las comisiones y comités son gobernados en su funcionamiento interno por un Presidente y por tantos secretarios como Grupos parlamentarios existen. El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso ordena igualmente cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. "A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario", establece aquel precepto.

En razón de lo anterior, de 51 comisiones y comités ordinarios, el PRI preside 35 comisiones y comités, el PAN 10, el PRD 6 y el PT una, dándose el caso que los Grupos minoritarios poseen en conjunto 111 secretarías en esas mismas comisiones y las presidencias que ocupan corresponden a muchas de las más importantes, por la materia que atienden y el cúmulo de asuntos a su cargo.

Las comisiones optan a menudo por crear subcomisiones en su seno, así como grupos de trabajo para el desahogo de los negocios bajo su conocimiento. Cada Comisión cuenta con el

apoyo de un Secretario Técnico y con los asesores y auxiliares que acuerde el Comité de Administración.

#### **Del momento de la integración de comisiones.**

Además del calendario establecido para las comisiones instaladoras de las Cámaras, la Ley Orgánica contiene otras determinaciones en el mismo sentido:

- a) A fin de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda realizar oportunamente la calificación de la elección presidencial, el artículo 20 de la Ley determina que en la Legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, a cuyo cargo está producir el dictamen respectivo, deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.
- b) Congruentemente con lo anterior y dado que la integración de las comisiones ordinarias se realiza a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ésta deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara, claro está, previamente a la integración de la de Gobernación y Puntos Constitucionales. Esto se previene en el artículo 44 de la Ley Orgánica.
- c) El propio artículo 44 ordena en su segundo párrafo que las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura, lo cual ocurrirá a partir de 1997, año en que el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso vuelve a iniciarse a partir del mes de septiembre. Esta disposición concede a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política un plazo suficiente para realizar el análisis laborioso de las características personales de los diputados y un lapso para que los coordinadores parlamentarios negocien conformación de

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 178

comisiones y comités y hagan los arreglos internos y las negociaciones correspondientes con su propio grupo.

- d) Finalmente, el artículo 40 de la Ley Orgánica establece: "La Gran Comisión deberá quedar instalada al iniciarse cada Legislatura, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta Ley". Esta disposición corre paralela y es consecuente con la necesidad de que el Grupo mayoritario designe con oportunidad a su líder, quien pasa de esa manera a la presidencia de la Gran Comisión y en tal condición a formar parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

#### 4. Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados

- a) **Competencia.** Como ya se expresó, la competencia de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, es la que se deriva de su denominación, pero corresponde al Presidente de la Mesa turnar los asuntos (iniciativas y proposiciones) a la Comisión que considere competente en razón de la materia. No existe procedimiento alguno para que puedan dirimirse problemas de competencia, ya sea que la Comisión designada se considere incompetente, ya que alguna otra pudiese reclamar el conocimiento del asunto.

Cuando por la materia pueda darse la concurrencia competencial de dos o más comisiones, lo cual ocurre a menudo entre las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la Mesa opta por turnar el negocio respectivo a esas dos comisiones, que reciben el nombre de **comisiones unidas**; en este caso la presidencia y secretaría de las sesiones se turna en el orden que se convenga; el **quórum** se multiplica por el número de comisiones en ayuntamiento y

las votaciones se toman por la mayoría de los presentes.

- b) **Convocatoria.** Las comisiones se reúnen a convocatoria de su Presidente, transmitida por conducto de un Secretario (normalmente el 1o.) o del Secretario Técnico, por escrito o verbalmente. El lugar de reunión es determinado igualmente por el Presidente, ordinariamente en los recintos reservados para los trabajos de estos organismos.
- c) **Orden del día.** Corresponde igualmente al Presidente de la Comisión, en cuanto que el Reglamento (Artículo 85) le reconoce el carácter de coordinador del trabajo de los miembros, elaborar el orden del día y someterlo a la aprobación de los presentes.

Tanto la **convocatoria** como el **orden del día** están condicionados al cumplimiento de la agenda y los calendarios de la Cámara. El Programa Legislativo impone el ritmo y materia del trabajo de las comisiones, las cuales deben presentar el dictamen de los negocios a su cargo, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Este plazo tan corto no es cumplido regularmente, pero las Comisiones tienen la facultad de demorar o suspender el despacho de algún asunto manifestándolo en sesión secreta a la Cámara. Si esto no es atendido, cualquier miembro de la Cámara puede demandar al Presidente de la Mesa excite a la Comisión a que cumpla su encomienda (Artículos 87 y 91 del Reglamento).

- d) **Otros tipos de reuniones de Comisión.** No todas las intervenciones de las comisiones requieren una previa asignación por la Mesa. Las Comisiones pueden realizar tareas diversas por propia iniciativa: Foros de discusión y consulta; sesiones informativas o de conferencia con funcionarios del gabinete; viajes de reconocimiento y estudio, etcétera, todo con el propósito de ilustrar su juicio

en el despacho de los negocios a su cargo (Artículos 90 y 53 del Reglamento).

Las reuniones de comisiones permanentes y ordinarias pueden celebrarse en cualquier tiempo, y nada hay que impida que sesionen al mismo tiempo que la Asamblea, a menos que los diputados sean llamados a votación, o que se convoquen durante los recesos (Artículo 85 del Reglamento).

e) **Carácter público o secreto de las sesiones de Comisión.** A las sesiones de Comisión pueden asistir, además de sus miembros, los restantes diputados “y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio”. Los diputados que no son miembros carecen de voto, aunque la conformación partidista de la Cámara predetermina tanto el sentido del voto como el del debate, a menos que ocurran en este último caso votos particulares (Artículo 92 del Reglamento).

La Ley Orgánica del Congreso establece como regla general (Artículo 54), que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo **no serán públicas**, aunque permite que por acuerdo de sus miembros puedan celebrarse reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa de la propia Comisión, representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Aunque en las sesiones secretas del Pleno se permite la permanencia de los miembros de los medios de comunicación social, no ocurre lo mismo en el caso de las comisiones. En éstas la práctica es designar un vocero al concluir cada sesión, o dejar que cada Grupo parlamentario exprese libremente sus opiniones frente a los periodistas.

Sobre este tema Santaolalla (p. 184) explica: “En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las comisiones son a puerta cerrada, tanto a

efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios —irrealizables a la luz pública— como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. La deliberación propiamente política, en la que resulta irrenunciable la presencia de los medios informativos, queda reservada a las sesiones plenarios, que de esta forma cobran una distinción que las justifica enteramente frente a las de Comisiones”.

f) **Apoyos informativos y técnicos para el trabajo de las comisiones.** El artículo 42 de la Ley Orgánica determina que las comisiones tienen la facultad de solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como de celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. El Reglamento, por su parte, al conceder igual prerrogativa, agrega que “la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse en queja al C. Presidente de la República”. Esta determinación puede complementarse con las que integran el régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la ley correspondiente, aunque no debe dejarse de mencionar la limitante que establece el propio Reglamento a la obligación de proporcionar constancias; en efecto, el artículo 89 prescribe que los documentos serán proporcionados a las comisiones, “siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto”.

Una asignatura pendiente, que es hora ya de colmar, es el apoyo técnico parlamentario a los diputados y las comisiones, para lo cual deben ser asignados responsabilidades y recursos suficientes a las áreas respectivas de la administración cameral y a los Comités de Biblioteca e Informática y del Instituto de Investigaciones

Legislativas, a quienes debe corresponder mantener un servicio informativo sobre todos los asuntos incluidos en el Programa Legislativo de cada periodo de sesiones.

## 5. Reglas de trabajo de las comisiones

El producto fundamental del trabajo de una comisión, es la elaboración de un dictamen o la redacción de un informe, que deben ser conocidos por la Asamblea.

Las comisiones trabajan con proyectos documentados. Se ponen en movimiento cuando tienen en sus manos la encomienda de estudiar una Iniciativa o una Proposición. La regla es que, para aprobar el dictamen correspondiente, se sigan las mismas normas, en lo conducente, que rigen las sesiones, debates y votaciones en el Pleno de la Cámara.

Así, el dictamen que elaboren las comisiones debe contener, como mínimo, la parte expositiva y la parte propositiva que facilite la discusión y votación de los proyectos, a fin de que los miembros de las mismas puedan participar a lo largo de todo el proceso.

La tendencia que se observa en la Cámara de Diputados y en su actual Legislatura, es que las Comisiones ordenen sus trabajos aplicando en lo conducente las normas que para las discusiones, revisión de proyectos de ley y votaciones establecen el Reglamento y la Ley, al mismo tiempo que adoptan prácticas y usos parlamentarios que deben pasar al acervo de la Cámara por conducto de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

- a) **El Estatuto de los miembros de las Comisiones.** Además de la plena libertad de palabra y opinión, por lo cual ningún legislador puede ser reconvenido, según lo determina el artículo 61 de la Constitución General de la República, los miembros de las comisiones tienen derecho a adherirse o no a los dictámenes mediante su firma, o presentar

voto particular por escrito, si disienten del parecer de la mayoría. El dictamen es válido si se presenta firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión (Artículo 88 del Reglamento).

Los presidentes de Comisión tienen voto de calidad en caso de empate, pero a la vez son responsables de los expedientes que pasen a su estudio (Artículo 83 del Reglamento).

Los miembros de una Comisión que tuvieran interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, deben abstenerse de votar y firmar el dictamen, y avisar el hecho al Presidente de la Mesa para que sean sustituidos sólo respecto a dicho asunto.

Finalmente, los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas (Artículo 86 del Reglamento).

- b) **Reuniones de conferencia y comisiones o comités conjuntos.** El Reglamento del Congreso prevé que: "Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante". Aunque algunos especialistas y legisladores ven en estas conferencias un atentado contra el sistema bicameral, pues parecería



*Estación de Candela, en los límites con Coahuila.*

que tales reuniones tienden a evitar que una Cámara revise a la otra, no cabe duda que la concurrencia de los mismo partidos en ambas Cámaras tiende a atemperar las posibles discrepancias entre las mismas y a evitar la **sobrecarga** a la que alude Sartori<sup>13</sup> en su ensayo sobre el **Parlamento**. En esta misma línea de colaboración intercameral, el artículo 46 de la Ley Orgánica determina: "Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", lo cual ha ocurrido respecto a los problemas de Chiapas y a la promoción de la Reforma Democrática del Estado: La Reforma Electoral y la Reforma del Distrito Federal, actualmente en curso.

## 6. Consideraciones Finales

Si como afirma Francisco Gil Villegas,<sup>14</sup> "Con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las comisiones que participan en la ejecución del trabajo parlamentario", el fortalecimiento del macrocosmos parlamentario deberá servir al perfeccionamiento de

los microcosmos que lo conforman. A esto conduce el trabajo de numerosos especialistas de nuestro tiempo, como Andrea Manzella<sup>15</sup> o Francisco Berlín Valenzuela,<sup>16</sup> o quienes como Miguel Angel Camposeco han escrito sobre el tema específico, o como aquellos pioneros que conjuntaron, bajo la dirección de Moisés Ochoa Campos el *Derecho Legislativo Mexicano*.<sup>17</sup>

El autor de este ensayo también produjo algunas reflexiones previas al respecto en la obra colectiva del *Coloquio UNAM-Senado sobre Política y Proceso Legislativos*.<sup>18</sup> Ahora, desde el seno mismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se trabaja a favor de un nuevo Poder Legislativo, y se avanza en la redacción de una nueva reglamentación que estructure mejor a la Cámara, que ordene sus debates, que racionalice su trabajo, que propicie que el Congreso cumpla con todas sus funciones parlamentarias y legislativas. No escapa a este aliento la regulación renovadora de las Comisiones, que sin duda han sido impulsadas a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1994. Sin embargo, se mantienen algunas deficiencias y limitaciones fáciles de superar. Para mencionar algunas: Se confirma todavía el amplio repertorio de Comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, muchas de las cuales no recibirán en esta Legislatura ni promoverán ninguna iniciativa de los asuntos de su competencia. En esta virtud, y a guisa de ejemplo, el Anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados contempla numerosas innovaciones necesarias, de

<sup>13</sup> A este respecto Sartori, ("Parlamento", en *Elementos de Teoría Política*, 1992, p. 183), afirma: "Es necesario entenderse sobre el significado, o mejor dicho sobre los significados de "partitocracia". En el curso de la exposición hemos distinguido entre: i) partitocracia electoral, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; ii) partitocracia disciplinaria, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido; iii) partitocracia literal o integral, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario... La diferencia es que en las dos primeras acepciones el término partitocracia denota, no obstante, siempre una relación de poder extrínseco, mientras que en la acepción literal el poder es externo, sino intrínseco: se convierte en un poder que el partido ejerce sobre la propia duplicación parlamentaria".

<sup>14</sup> Gil Villegas, Francisco. (Coord.), *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1994.

<sup>15</sup> Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie Estudios Parlamentarios, 1ª edición, México, 1987.

<sup>16</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, F.C.E., 3ª edición México, 1995

<sup>17</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1973.

<sup>18</sup> El proceso y la práctica legislativos, en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República UNAM, Miguel Ángel Porrúa, S.A., 1985

las cuales, como conclusión de este ensayo, mencionamos las incluidas en los siguientes cuatro artículos del Anteproyecto:

**“Artículo 79.** *Las comisiones deberán realizar, con independencia de los dictámenes sobre iniciativas o proposiciones que les turne el Presidente de la Mesa, las siguientes actividades:*

1. *El diagnóstico de la realidad nacional de la materia o materias de su competencia, para lo cual harán el acopio de la información científica, técnica, estadística y documental disponible en instituciones públicas y privadas.*

2. *La actualización y el análisis del acervo de la legislación, reglamentación, disposiciones administrativas, o en su caso, de la jurisprudencia aplicable de la materia o materias de su competencia.*

3. *La evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en los términos que lo ordene la ley correspondiente, respecto de las áreas de su competencia y dentro de los marcos de acción determinados por el Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.*

4. *Su programa anual de trabajo, dividido en actividades por períodos ordinarios de sesiones o por recesos, precisando las subcomisiones, grupos de trabajo o diputados responsables de las mismas y los objetivos y metas a cumplir. Este programa incluirá la realización de consultas populares, foros diversos, visitas, entrevistas, citorios a particulares y comparecencias de servidores públicos.*

5. *Un informe trimestral de sus actividades que será presentado al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara y distribuidos a los diputados a través del órgano de la crónica legislativa.*

6. *La presentación de cuando menos un artículo sobre temas de su materia, para la revista oficial del Instituto de Investigaciones Legislativas, la cual dará el crédito correspondiente al autor o autores y a la propia comisión.*

7. *La investigación sobre la aplicación de los recursos presupuestales en las dependencias del gobierno de las áreas de su competencia, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda y en los términos que determine la ley respectiva.*

8. *Presentar trimestralmente al Comité de Administración el proyecto de presupuesto de gastos para la realización de sus actividades correspondiente al trimestre siguiente.*

9. *Declararse, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, incompetente para conocer el asunto que le haya sido enviado por el Presidente de la Mesa, así como plantear al Consejo de las Comisiones y Comités asuntos de competencia que se suscitaren con otras comisiones.*

10. *Enviar copia de los documentos más importantes al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.*

11. *Los trabajos que le asigne el propio Consejo, los que acuerden por sí mismas y las que deriven de la Ley y este Reglamento.*

Según se advierte en el párrafo 3 del artículo transcrito del Anteproyecto, ahí se prevé la existencia de un Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara, cuyos objetivos evidentes son los de coadyuvar al trabajo de estos organismos y propiciar la acción conjunta y la comunicación de las comisiones, hasta ahora inexistente, lo cual provoca que la comunidad parlamentaria sea una entelequia. A esa interacción deseable podría colaborar, asimismo, la posibilidad de reelección de los diputados y senadores, tema que merece debates y reflexiones de más largo alcance. El Artículo 128 del Anteproyecto, mismo que se reproduce adelante, da luz acerca de los alcances de un consejo de esta naturaleza.

**“Artículo 80.** *Las Comisiones contarán con los recursos presupuestarios y el personal profesional y técnico de apoyo indispensables, así como con las asesorías especializadas que requieran para el desempeño de sus actividades.*

*“El personal profesional y técnico de las Comisiones será seleccionado, capacitado y promovido de acuerdo con lo que establezcan este Reglamento y el Estatuto del Servicio Profesional de Apoyo Parlamentario.*

**“Artículo 81.** *Las comisiones tienen entre sus atribuciones reclamar ante el Pleno su competencia para conocer de una Iniciativa o proposición, o para declinar la misma en los términos de este Reglamento.”*

**Artículo 128.** *Los presidentes de comisiones de dictamen legislativo y de comités integran el Consejo de las Comisiones y Comités de la Cámara, que será presidido por el presidente de comisión o comité que designe la Comisión de Gobierno.*

*La Directiva del Consejo se integrará, además, con tres vicepresidentes y tres secretarios electos entre sus miembros.*

*El Consejo se reunirá ordinariamente una vez por mes y en sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Directiva o lo soliciten cinco de sus miembros.*

*Son atribuciones del Consejo:*

- I. *Auxiliar a las comisiones y comités de la Cámara para el mejor desempeño de sus responsabilidades;*
- II. *Aprobar los Estatutos Internos que le sometan los comités;*
- III. *Proponer a la Comisión de Gobierno la disolución de comisiones especiales cuando hayan cumplido el objetivo para el que fueron creadas;*
- IV. *Conocer las cargas de trabajo de las comisiones y comités y aprobar, a propuesta de sus miembros, la incorporación de diputados de otra u otras comisiones a la que tenga en estudio el asunto, o proponer, en su caso, al Presidente de la Mesa la designación de otra comisión para que trabajen unidas en el despacho del negocio en cuestión;*

- V. *Dar los lineamientos para que cada comisión examine y evalúe la parte que le corresponda del avance o avances del Plan Nacional de Desarrollo y aprobar el documento que conozca el Pleno, el cual contendrá la opinión de la Cámara y de los grupos parlamentarios que la integran. Igual procedimiento se seguirá para la formulación de las observaciones respecto a la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.*
- VI. *Resolver las consultas que haga el Presidente acerca del despacho y turno de los expedientes a su cargo;*
- VII. *Atender los requerimientos y consultas que le hagan la Comisión de Gobierno, las comisiones y comités de la Cámara por conducto de sus presidentes, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y las dependencias del gobierno;*
- VIII. *Promover, cuando sea necesario, la elaboración de iniciativas sobre asuntos de interés nacional, en el seno de las comisiones;*
- IX. *Opinar, informando al Presidente de la Mesa, sobre las cuestiones de competencia que le sometan las comisiones y comités de la Cámara;*
- X. *Determinar, a propuesta de cada una de las comisiones y comités, los asuntos que deban ser de su competencia;*
- XI. *Elaborar su reglamento interno, y*
- XII. *Llevar el archivo y centro documental de las comisiones.*

*El Consejo quedará instalado, en cada Legislatura, inmediatamente después de la integración de las comisiones y comités y la designación de sus presidentes.*

*El Consejo dispondrá de un local adecuado y contará con el personal y elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo que determina el presupuesto.*

*Las cuestiones que no puedan resolverse en el seno del Consejo, podrán llevarse al Pleno para que este resuelva.*

## Cuadro comparativo de las comisiones de parlamentos seleccionados

Para la elaboración de este cuadro, se han analizado los correspondientes reglamentos parlamentarios de 14 países y el del Parlamento de la Comunidad Económica Europea. Es necesario mencionar que los Parlamentos han recibido diversas connotaciones, así tenemos que en algunos países se les denomina: Asamblea General, Corte, Dieta, Congreso o Parlamento; siendo esta última acepción la que ha gozado de una mayor aceptación universalmente, razón por la cual la hemos adoptado.

Otra discordancia que encontramos en los Parlamentos, la constituye, precisamente, el hecho de que los órganos encargados de analizar, revisar, estudiar y dictaminar las iniciativas de ley que son sometidas a su competencia, son denominadas, de acuerdo al Parlamento que se trate: "comisiones" o "comités". Esta divergencia que puede prestarse a interpretaciones de distinta naturaleza, o, inclusive a confusiones múltiples para quien las analiza, en la práctica no debe representar gran relevancia, ya que, independientemente de su denominación, prácticamente cumplen con las mismas funciones. En el caso concreto de México, existen ambas figuras; los comités son creados con el objeto de realizar actividades distintas a las de las Comisiones, pero permiten a la Cámara de Diputados cumplir en mayor medida con sus tareas legislativas y administrativas.

A efecto de resaltar la importancia y operatividad que representan las Comisiones en los Parlamentos, en este cuadro comparativo se destacan elementos, tales como la clasificación de las comisiones o comités; el número de miembros que las integran, los criterios utilizados para

conformarlas, así como el órgano facultado para proponer a sus miembros y las principales restricciones que se imponen a éstos.

El cuadro se ha dividido en seis columnas, en la primera se expone el nombre del país cuyo parlamento se analiza; en la segunda, se ha incluido la clasificación o los tipos de comisiones existentes; la tercera columna, contiene el número de legisladores que las integran. Por lo que respecta a los criterios de conformación, se han tomado en cuenta las principales directrices para efectuar la selección de sus miembros, así como la forma en que deberán integrarse. En la quinta columna, nos referimos a la institución, persona u órgano, encargado de determinar o realizar la propuesta de los representantes que conformarán las comisiones o comités y, finalmente, en la sexta columna, se aluden las limitantes básicas que se imponen en el respectivo parlamento para quienes forman parte de una comisión o comité.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS COMISIONES DE PARLAMENTOS SELECCIONADOS.

País	Clasificación de Comisiones	Número de Miembros	Criterios de Conformación	Órgano que propone	Principales Restricciones
ALEMANIA	a) Permanentes b) Especiales c) De Encuesta d) De Redacción y Correspondencia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dentro del Parlamento Alemán se establece la posibilidad de crear Sub-comisiones cuando, a juicio de los miembros de la Comisión correspondiente, sean necesarias y tengan por objeto preparar sus labores de posterior realización.</li> </ul>	El número de miembros de cada Comisión lo determina el Pleno del Parlamento Federal, atendiendo a la propuesta que a este efecto realiza el Consejo Mayor.	El Consejo Mayor toma en cuenta la proporcionalidad del número de miembros de cada uno de los Grupos Parlamentarios representados en el Parlamento.	El Pleno del Parlamento Federal a propuesta del Consejo Mayor.	Los diputados que pierden su calidad de miembros del Parlamento Federal o que causan baja dentro del Grupo Parlamentario que los haya propuesto, cesan como diputados que pertenecen a la Comisión.
ARGENTINA	a) De Labor Parlamentaria b) Permanentes de Asesoramiento c) Especiales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se posibilita la actuación de Comisiones Unidas cuando un asunto sea de carácter mixto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se determina por la Cámara, entre un mínimo de quince y un máximo de veinticinco diputados.</li> <li>• La de Presupuesto y Hacienda, se integra con treinta y uno.</li> <li>• Las Comisiones pueden solicitar a la Cámara por la gravedad de un asunto u otro motivo especial, el aumento de sus miembros, o bien que se les reúna otra.</li> </ul>	La designación de los diputados que integran las Comisiones, se hace en la forma en que los sectores políticos estén representados, cuidando la misma proporción que haya en el seno de la Cámara.	La Honorable Cámara de Diputados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los diputados que no son miembros de una Comisión, pueden asistir a sus reuniones y tomar parte en las deliberaciones, pero no en la votación.</li> <li>• Los miembros de las Comisiones Permanentes durarán dos años. Sin embargo, pueden ser relevados por resolución expresa de la Cámara.</li> <li>• Los miembros de las Comisiones Especiales pueden durar en ellas hasta que terminen su cometido, sin embargo, al iniciarse el primer periodo ordinario de sesiones la Cámara puede tomar resolución en contrario.</li> </ul>

País	Clasificación de Comisiones	Número de Miembros	Criterios de Conformación	Órgano que propone	Principales Restricciones
CANADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Comité Plenario</li> <li>b) Comités Permanentes.</li> <li>c) Comités Legislativos.</li> <li>d) Comités Especiales.</li> <li>e) Comités Conjuntos.</li> <li>f) Comités Permanentes de Procedimientos y Reglamentos.</li> <li>g) Comités de Enlace.</li> <li>h) Existe la posibilidad de que se creen Subcomisiones que estén encargadas de investigar algún asunto en específico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Comité Plenario se compone de la totalidad de los miembros del Parlamento.</li> <li>• Los Comités Permanentes se componen de entre siete y quince Miembros.</li> <li>• Los Comités Especiales se componen hasta con quince Miembros.</li> <li>• Los Comités Permanentes de Procedimientos y de Reglamentos se componen de 14 miembros.</li> <li>• Los Comités de Enlace están conformados por los Presidentes de los Comités Permanentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lista inicial de miembros de cada Comité, es elaborada por el Comité Permanente de Administración de la Cámara.</li> <li>• Se debe atender al número de miembros que posea cada grupo parlamentario.</li> </ul>	El Comité Permanente de Administración de la Cámara.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los miembros de los Comités Permanentes podrán solicitar a su Secretario Técnico, ser sustituidos para atender algún asunto específico por otro diputado y comunicarán ello a su coordinador parlamentario.</li> <li>• En los Comités Permanentes, cualquier diputado que no sea miembro, puede tomar parte en sus audiencias públicas; pero no puede votar, ni hacer mociones a menos que el Pleno o el Comité se lo permita.</li> <li>• En cualquier momento en que no exista una lista de nombres de sustitutos registrados con el Secretario Técnico o cuando éste no ha sido notificado, el coordinador de partido puede hacer las sustituciones registrando debidamente con él, su propia lista de sustitutos escogidos entre los miembros de su partido y/o los miembros independientes que aparecen en una lista de Miembros Asociados de Comité.</li> <li>• Para que un Diputado miembro de algún Comité renuncie, deberá presentar tal renuncia por escrito al Presidente del Comité de Procedimientos y Reglamentos; sin embargo, la aceptación de la separación de su cargo estará sujeta a la aceptación de la renuncia que haga el Comité de Procedimientos y Reglamentos, así como al nombramiento de un nuevo miembro que integre el Comité.</li> <li>• Los Comités Legislativos no pueden sesionar al mismo tiempo que los Comités Permanentes y Conjuntos, si el tema de discusión afecta igualmente a ambos.</li> </ul>
ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Permanentes</li> <li>b) No Permanentes</li> <li>c) De Investigación</li> </ul>	Se integran en el número que respecto de cada Grupo Parlamentario indica la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica del mismo.	La generalidad de las Comisiones Legislativas, están formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios.	Los Grupos Parlamentarios en atención a la indicación de la Mesa del Congreso y oída también la Junta de Portavoces.	Los Grupos Parlamentarios pueden sustituir a uno o más de sus miembros adscritos a una Comisión, por otro u otros del mismo Grupo.

País	Clasificación de Comisiones	Número de Miembros	Criterios de Conformación	Órgano que propone	Principales Restricciones
AUSTRIA	a) Principal b) Para la Deliberación Preparatoria c) De Investigación • Subcomisión Permanente. • Las Comisiones podrán constituir Subcomisiones para que deliberen en determinados asuntos.	El número de integrantes se fija por resolución del Consejo Nacional en Pleno, al igual que sus suplentes.	El Consejo Nacional utiliza el principio de representación proporcional.	• El Consejo Nacional en Pleno • La Comisión Principal es la encargada de elegir la Subcomisión Permanente.	Se extingue el mandato: • Cuando el miembro renuncia o cuando ya no forma parte del Grupo que lo hubiere nombrado. • Cuando el Grupo Parlamentario elige a otro de sus miembros en su lugar. • Cuando se lleve a cabo una nueva elección de los miembros de la Comisión.
BELGICA	a) Permanentes b) Especiales c) De Asuntos Europeos d) De Contabilidad • Las Comisiones pueden constituir dentro de su seno, Subcomisiones determinando tanto su composición como su competencia.	• Las Comisiones Permanentes se componen de veintitrés miembros. • La Comisión de Contabilidad se compone de once miembros. • Las Comisiones Especiales deben integrar en su seno a miembros de todos los grupos políticos.	• Los miembros de las Comisiones son nombrados mediante votación secreta y por mayoría absoluta de sufragios. En caso de igualdad, el nombramiento recae en el diputado de mayor edad. • Los nombramientos de los miembros de las comisiones se efectúan por representación proporcional de los grupos políticos. • Cada miembro de un grupo político debe formar parte al menos de una Comisión.	La Cámara determina, a propuesta de la Mesa, el número de puestos a atribuir a cada grupo político.	• La misión de las Comisiones Especiales termina con el depósito de su informe, a menos que exista decisión en contra por parte de la Cámara. • Las Comisiones pueden solicitar informaciones de otras dependencias para ilustrar sus trabajos cuando así lo consideren conveniente; sin embargo, el Presidente de la Cámara puede decidir que una Comisión, oiga título contradictorio para la preparación de sus trabajos por personas ajenas al Parlamento, cuyo parecer pueda ilustrar sus conclusiones. Esto solamente puede ser empleado con carácter consultivo.

País	<p>ESTADOS UNIDOS *</p>	<p>Clasificación de Comisiones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Comités Permanentes</li> <li>b) Comités Selectos o Especiales</li> <li>c) Comités Conjuntos</li> <li>d) Comités de Conferencias</li> <li>e) Comités de Supervisión</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dentro del seno de estos Comités existen divisiones funcionales denominadas Subcomités, que sirven para el mejor desahogo de las funciones.</li> </ul>	<p>Número de Miembros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El número de miembros de cada Comité fluctúa. Al inicio de cada Legislatura, ambas Cámaras adoptan resoluciones que contienen las listas de los integrantes de comités, en la cual se indican los nombres de los miembros presentados por el Caucus del partido respectivo. En la Cámara de Representantes el partido de mayoría, por lo regular después de negociar con la minoría, fija el tamaño de cada Comité, al preparar la lista de los miembros que se somete a la Cámara. En el Senado, las reglas permanentes establecen el tamaño de los Comités.</li> <li>• Los Comités de Conferencias están integrados por los miembros más antiguos de los Comités que manejan la iniciativa.</li> </ul> <p>En la 97ª. Legislatura, los Comités de la Cámara de Representantes fluctuaron en tamaño, desde nueve integrantes (Distrito de Columbia) hasta 55 (Asignaciones), y los del Senado, desde 12 (Reglas y Asuntos de Administración y Veteranos) hasta 29 (Asignaciones).</p>	<p>Criterios de Conformación</p> <p>La Constitución y las Reglas Permanentes de las dos Cámaras no tocan el punto tema de la proporción de cada partido en los comités.</p> <p>En la práctica los Comités están conformados por miembros de los partidos representados en la Cámara correspondiente, de acuerdo a su número, pero básicamente atiendiéndose a la negociación hecha al respecto.</p> <p>Por regla, un legislador permanece en su Comité principal toda su carrera, y basado en su antigüedad va ascendiendo poco a poco. Y si su desempeño razonablemente bueno y no se ha ganado muchos enemigos, por lo regular puede esperar llegar a ser presidente o miembro de mayor rango.</p> <p>Varios factores rigen el nombramiento de legisladores a Comités, entre ellos la lealtad al partido, consideraciones regionales y estatales, nexos con el partido y su lealtad anterior, las preferencias personales de los líderes y las experiencias previas.</p>	<p>Órgano que propone</p> <p>De acuerdo al reglamento son los miembros de cada Cámara quienes eligen a los integrantes de los Comités.</p> <p>En la práctica, los representantes de ambos partidos acuerdan con anticipación los nombramientos y someten después su elección a las Cámaras, las cuales únicamente se limitan a ratificar las listas de los partidos.</p>	<p>Principales Restricciones</p> <p><i>Cámara de Representantes:</i> Los demócratas que prestan servicio en un Comité exclusivo no pueden integrar ningún otro Comité Permanente; la única excepción es que los miembros de los Comités de Ways and Means y de Appropriations si pueden figurar en él de Presupuesto.</p> <p>Las reglas del Caucus del partido garantizan a todos los demócratas un escaño en un Comité principal o exclusivo. Ningún demócrata puede prestar servicio en más de uno principal y uno no principal, o en más de dos principales. Se les permite un máximo de cinco cargos en Subcomités.</p> <p>En general, los demócratas están limitados a una presidencia de Comité; no pueden presidir ningún otro Comité Pleno, Selecto, Selecto Permanente, Especial, Ad hoc o Conjunto sin aprobación del Caucus.</p> <p>Los presidentes de comités sólo pueden presidir un Subcomité de su Comité, y no pueden presidir ningún Subcomité de otro Comité.</p> <p>Por regla general, los republicanos pueden ser integrantes de un Comité Principal y uno Secundario, o por lo menos de dos secundarios.</p> <p><i>Senado:</i> Los senadores -sean demócratas o republicanos- pueden ocupar cargos en dos Comités Principales y en uno Secundario. Cada senador está limitado a ser miembro de tres Subcomités de cada Comité Principal en que figure.</p> <p>Un senador sólo puede presidir un Comité a la vez, y sólo un Subcomité de cada Comité en el que preste servicio. El presidente de un Comité Principal sólo puede presidir un Subcomité de sus Comités Principales y un Subcomité de su Comité Secundario. El presidente de un Comité Secundario no puede presidir ningún Subcomité del mismo, pero puede presidir un Subcomité de cada uno de sus Comités Principales.</p>
------	-------------------------	--	--	--	--	---

\* Información obtenida de: *Congresional Quarterly Inc.*; *El Congreso de los Estados Unidos, Estructura y funcionamiento*, Grupo Noriega Editores, 1992.

País	Clasificación de Comisiones	Número de Miembros	Criterios de Conformación	Órgano que propone	Principales Restricciones
FRANCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Especiales</li> <li>b) Permanentes</li> <li>c) De Investigación y de Control.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Comisiones Especiales se integran de 31 diputados.</li> <li>• Para la Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales y la Comisión de la Producción y de Intercambios el máximo de miembros equivale a dos octavos del total de la Asamblea respectivamente.</li> <li>• Para el resto de las Comisiones el máximo de miembros equivale a un octavo del total de la Asamblea.</li> </ul>	<p>Las Comisiones Especiales se constituyen, en virtud del Artículo 43 Constitucional, por Iniciativa del Gobierno o de la Asamblea y por representación proporcional de los Grupos.</p> <p>Para integrar las Comisiones Permanentes corresponde a los Grupos debidamente constituidos un número de puestos proporcional a su importancia numérica en relación con el total de miembros de la Asamblea.</p> <p>A los diputados que no pertenecen a ningún grupo se atribuyen los puestos vacantes después de la referida distribución. Si no hay acuerdo alguno para estos puestos prevalece en la designación el candidato de mayor edad.</p>	La Asamblea Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las Comisiones Permanentes los diputados solo pueden formar parte en una de ellas y si un diputado deja de pertenecer al grupo de que formaba parte causa baja en la misma de pleno derecho.</li> <li>• En las Comisiones Especiales no pueden formar parte de ellas más de 15 miembros que pertenezcan en el momento de su elección a una misma Comisión Permanente.</li> </ul>
GRAN BRETAÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Permanentes</li> <li>b) Para la Segunda Lectura</li> <li>c) Principal para Escocia</li> <li>d) Principal para Gales</li> <li>e) Para Irlanda del Norte</li> <li>f) Permanente de Asuntos Regionales</li> <li>g) Permanente para Documentos de la Comunidad Europea</li> <li>h) Comisión del Trabajo Legislativo</li> <li>i) Especiales</li> <li>• Pueden designarse Subcomisiones que examinen sobre la misma materia que las Comisiones Permanentes y reciben el nombre de Subcomisión de Redacción de Trabajo.</li> </ul>	<p>Se designan no menos de dieciséis ni más de cincuenta diputados para actuar en cada Comisión Permanente.</p> <p>El número de miembros para integrar la Comisión Mayor para Escocia o la Comisión Permanente para el Proyecto de Ley de Carácter Público de Escocia, queda constituido por no menos de dieciséis diputados representantes de distritos electorales escoceses.</p> <p>Para el examen de proyectos de carácter público referentes a Gales exclusivamente, se compone de tal forma, que comprende a todos los miembros representantes de sus distritos.</p>	<p>Son consideradas las aptitudes de los miembros designados, así como la composición de la Cámara.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión de Selección.</li> <li>• El Speaker es el encargado de designar a los Presidentes de las Comisiones entre la Junta de Presidentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Fiscal General, el Lord Abogado, el Procurador General y el Procurador General para Escocia, si son miembros de una Comisión Permanente pueden tomar parte en las deliberaciones de las Comisiones, pero no pueden votar ni ser computados para efectos del Quórum.</li> </ul>

País	Clasificación de Comisiones	Número de Miembros	Criterios de Conformación	Órgano que propone	Principales Restricciones
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Permanentes</li> <li>b) Especiales</li> <li>c) De Investigación</li> </ul>	<p>El número de integrantes de las Comisiones está determinado por la cantidad de diputados designados por los Grupos Parlamentarios.</p>	<p>Cada Grupo Parlamentario designa a los miembros que lo representan en las Comisiones Permanentes y el Presidente de la Cámara, en base a las propuestas realizadas distribuye entre las Comisiones a los miembros designados y respetando la proporcionalidad de los Grupos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe procurar una conformación pluripartidista.</li> <li>• Se debe atender al número de miembros que posee cada fracción parlamentaria y en esa proporción conformar la Comisión.</li> <li>• Por práctica, se atiende la preferencia y especialidad que los diputados manifiestan a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.</li> </ul>	<p>El Presidente de la Cámara</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ningún diputado puede ser designado para formar parte de más de una Comisión Permanente.</li> </ul>
MEXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ordinarias o de Dictamen Legislativo</li> <li>b) Jurisdiccionales</li> <li>c) Especiales</li> <li>d) De Investigación</li> <li>e) Comités</li> <li>f) Comisión Permanente</li> <li>• Se contempla la posibilidad de que en el seno de las Comisiones y por el acuerdo de sus miembros se creen las Subcomisiones que sean necesarias para el mejor desahogo de las labores propias de las mismas.</li> </ul>	<p>En ningún caso pueden exceder de 30 miembros</p>	<p>Las candidaturas de los diputados son dirigidas a la Mesa del Parlamento, la cual somete al Pleno las propuestas en las que se tiene en cuenta la equidad en la representación de los Estados miembros y las tendencias políticas.</p>	<p>La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la cual está conformada por los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias, más otros tantos diputados del grupo mayoritario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ningún diputado puede pertenecer a más de tres Comisiones Legislativas Ordinarias.</li> <li>• Ningún diputado puede ocupar los status de Presidente y Secretario o uno u otro a la vez, en más de una Comisión Ordinaria.</li> </ul>
PARLAMENTO EUROPEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Permanentes</li> <li>b) Temporales</li> <li>c) Especiales</li> <li>d) De Investigación</li> <li>e) De Examen de Actas</li> <li>• Existe la posibilidad que dentro del seno de las Comisiones se creen Subcomisiones cuando así convenga al desahogo de sus trabajos y mediante el acuerdo de sus miembros.</li> </ul>	<p>Se determina tomando en cuenta la representación de los Estados miembros del Parlamento Europeo.</p> <p>La Comisión de Actas está conformada por nueve diputados.</p>	<p>El Pleno del Parlamento Europeo.</p>	<p>Cuando un diputado cambia de grupo político, conserva el resto de su mandato de dos años y medio, los puestos que ocupa en el seno de las Comisiones. Sin embargo, si el hecho de que un miembro cambie de grupo perturba la representación equitativa de las diversas tendencias políticas en el seno de una Comisión determinada, la Mesa del Parlamento debe presentar nuevas propuestas para la composición de dicha Comisión, quedando bien entendido que deberán ser garantizados los derechos individuales del miembro en cuestión.</p>	

## El duelo de las instituciones: Democracia y dictadura bajo la Constitución de 1857

FRANCISCO JULIÁN DURAZO HERRMANN

**D**urante el siglo XIX, México buscó diversas formas y modelos para organizarse como nación; éstos fueron tan dispares como la república federal y la monarquía constitucional. La cantidad y diversidad de los modelos intentados reflejó la enorme inestabilidad política que vivió el país durante la mayor parte de ese siglo.

El modelo más trascendente para el futuro político de México, así como el que tuvo mayor duración, fue propuesto en la Constitución de 1857. Esta Constitución fue la respuesta del liberalismo político mexicano, triunfante en la Revolución de Ayutla, a la dictadura del general Antonio López de Santa Anna (1850-1854). La Constitución de 1857 se propuso acabar con el autoritarismo y desterrar la dictadura; por ello, dio facultades mayores al Congreso (que era unicameral) e, incluso, promovió la instauración del sistema parlamentario en México.

La Constitución de 1857 no lo indica expresamente, pero lo sostiene de manera implícita. Sus preceptos no llevan directamente al parlamentarismo, pero lo promueven indirectamente [...]. De acuerdo con la Constitución original de 1857, la cámara popular es el amo<sup>1</sup>.

La Constitución hacía al Poder Legislativo depositario de la soberanía popular y, en conse-

**Francisco Julián Durazo Herrmann**  
*Estudiante de la Licenciatura de Relaciones Internacionales en  
El Colegio de México*

<sup>1</sup> Frank A. Knapp, Jr., "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: a Forgotten Phase of Mexican Political History", *Hispanic American Historical Review*, 33 (1953), p. 67 (la traducción es mía; énfasis en el original).

cuencia, la más poderosa de las tres instituciones del Estado. La intención era que, al estar depositado el poder supremo de la nación en una asamblea de representantes populares, ésta se moderara a sí misma, controlara las ambiciones personales del Presidente, garantizara el equilibrio de las fuerzas políticas e impidiera el surgimiento de un nuevo dictador<sup>2</sup>.

Las críticas a este desequilibrio legal no se hicieron esperar; el propio presidente Ignacio Comonfort dijo que, debido a la debilidad constitucional del Ejecutivo, "el gobierno que ligue su suerte a la Constitución es un gobierno perdido"<sup>3</sup>. La Constitución tampoco tomó en cuenta la falta de tradiciones e instituciones políticas capaces de permitir la implantación adecuada del sistema parlamentario deseado por los diputados constituyentes<sup>4</sup>.

El debate entre poderes por la interpretación del texto constitucional —que era confuso y contradictorio, pues, aunque promovía el parlamentarismo, contenía disposiciones de corte presidencialista— se presentó a todo lo largo del período de la Reforma, de 1857 a 1876, sobre todo cuando la situación del país permitió poner en los preceptos constitucionales (la Guerra de Tres Años [1858-1860] y la intervención francesa [1862-1867] suspendieron el desarrollo político pacífico en México).

La puesta en práctica de esta ley fundamental causó crisis políticas incesantes, debido al enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso y, después, la Suprema Corte de Justicia por la

supremacía. El desgaste de las tres instituciones, así como la pobre relación de la Constitución con las condiciones reales de vida en México en el siglo XIX, fueron las causas de su fracaso y el origen de la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1880, 1884-1911).

### Antecedentes históricos

México se independizó de España en septiembre de 1821, con la firma de los Tratados de Córdoba, que establecían que México habría de organizarse en una monarquía constitucional bajo un soberano de la casa reinante española o, en su defecto, de cualquier dinastía católica europea. Sin embargo, Agustín de Iturbide, el líder criollo que consumó la independencia, dio un golpe de Estado y se hizo proclamar emperador. Al disolver Iturbide el Congreso Constituyente y reunir una junta espuria, perdió la legitimidad que pudo haber heredado del régimen colonial.

El vacío de legitimidad abrió las puertas a una era de inestabilidad y de pugnas políticas constantes, donde se sucedieron unos a otros los intentos infructuosos de establecer un régimen estable. Los enemigos del sistema político de turno siempre declararon que "la nueva constitución es la causa de todos los males públicos", achacando a la letra impresa los errores humanos<sup>5</sup>.

Tras la guerra con Estados Unidos, Antonio López de Santa Anna instauró una dictadura despótica que marginó a sus opositores, los liberales, de los asuntos públicos. En consecuencia, éstos se alzaron en armas en 1854, bajo el Plan de Ayutla, que preconizó el retorno a las instituciones republicanas y la elaboración de una nueva Constitución. La revolución triunfó al año siguiente, y su líder, Juan Álvarez, asumió brevemente la presidencia de la República<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Ver Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 478-484.

<sup>3</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1968, pp. 88.

<sup>4</sup> Ya durante el Congreso Constituyente de 1856, Francisco Zarco declaró frente a los diputados que uno de los problemas más serios para la instauración de la democracia en México era la organización de los partidos políticos, los cuales "suelen no tener más plan, al ascender al poder, que destruir cuanto hicieron sus antecesores" (*op. cit.*, p. 484).

<sup>5</sup> Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957, p. 12.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 31s.

## El Congreso Constituyente

Su sucesor, Ignacio Comonfort, llamó a elecciones para un Congreso Constituyente, el cual se reunió en 1856. La conformación de este Congreso fue bastante plural, pues en él participaron desde conservadores moderados hasta liberales “puros” (radicales), aunque la mayoría de los diputados fueron liberales moderados. El Congreso Constituyente trató de conciliar las diferencias y, por ello, sus trabajos fueron lentos y el debate, acalorado. La Constitución fue promulgada finalmente el 5 de febrero de 1857<sup>7</sup>.

La intención de muchos de los diputados constituyentes era implantar un régimen parlamentario, en el que el gobierno fuese responsable ante el Congreso, y donde el partido con mayor número de representantes en la Cámara fuese el gobernante, formando, en su caso, gabinetes de coalición. A pesar de ello, en el texto de la Constitución no figuraron más alusiones explícitas al sistema parlamentario que la disposición de que los secretarios de Estado firmasen todas las leyes y reglamentos del área de su competencia y su obligación de rendir cuentas al Congreso —constituido sólo por la Cámara de Diputados— cuando éste lo requiriera (artículos 88 y 89). Por el contrario, el Presidente tenía facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios (fracción II del artículo 85); sin embargo, no poseía derecho de veto<sup>8</sup>.

El presidente Comonfort consideró que el Congreso recibía demasiadas facultades y que el país requería un equilibrio entre los dos poderes. El conflicto del Presidente, entre su apego a la ley y su opinión personal sobre ésta, impidió aplicar cabalmente la Constitución, situación que desembocó en una crisis política, que hizo estallar la Guerra de los Tres Años, en la que los conserva-

dores trataron de abrogar la Constitución, pues ésta era contraria a sus intereses.

Comonfort renunció al comenzar la guerra (enero de 1858), y Benito Juárez asumió la presidencia de la República, como le correspondía constitucionalmente por ser presidente de la Suprema Corte de Justicia. Juárez y su partido, el liberal, hicieron de la Constitución su emblema, aunque las necesidades de la guerra impidieron su puesta en práctica. No obstante, Juárez guardó las formas, y todos los poderes excepcionales que ejerció estuvieron basados en decretos constitucionales<sup>9</sup>.

## Entre dos guerras

Tras el triunfo de los liberales, Juárez convocó a elecciones legislativas y presidenciales, en las que resultó electo Presidente. El Congreso se reunió en 1861 y la maquinaria constitucional comenzó a funcionar. Sin embargo, el sistema de gobierno no pudo consolidarse por la ausencia de una base social y de organizaciones políticas modernas que lo sostuvieran. Los gabinetes se sucedieron unos a otros, renunciando apenas emitía la Cámara un voto de desconfianza en su contra, tal como lo requerían los preceptos del parlamentarismo más puro.

Reflejo de la inestabilidad política, un grupo de 51 diputados presentó, en septiembre de 1861, una petición de renuncia al presidente Juárez, aduciendo que su misión “ya estaba cumplida” y que “el actual presidente [Juárez] no puede salvar la situación, y la separación del cargo que ocupa es una necesidad tan imperiosa para la salvación del país como lo fue su permanencia en él, los primeros días de la Revolución”. Juárez conservó el poder sólo gracias a la contrapropuesta, que, en su favor, hicieron otros 53 diputados<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 40ss.

<sup>8</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 479-484. Los artículos de la Constitución a que hago referencia aparecen en la misma obra, pp. 632-741.

<sup>9</sup> E. Rabasa, *op. cit.*, pp. 88-100.

<sup>10</sup> Ralph Roeder, “La petición de los 51” en Martín Quirarte (ed.), *Relaciones entre Juárez y el Congreso*, México, Cámara de Diputados, 1973, pp. 60ss.

Un elemento más en la disputa política fue la prensa radical, dirigida por *El Siglo XIX*, diario editado por Francisco Zarco y Manuel de Zamacona, cuyas editoriales tenían gran influencia en la opinión<sup>11</sup>. La prensa demandaba castigo a los conservadores y reclamaba al gobierno sus desvíos, calificando a los ministros de "blandos" o "ineptos" en el ejercicio de su cargo. El ataque editorial ocasionó la salida del gabinete de algunos secretarios, como Guillermo Prieto, quien fuera un secretario de Hacienda efímero.

Entre tanto, la situación económica y social del país era crítica. La guerra había causado daños materiales cuantiosos, y la fortuna de la Iglesia católica, cuyos bienes fueron desamortizados, nunca se materializó, en parte por la devaluación de sus propiedades a consecuencia de la guerra, en parte porque éstas habían sido sobrevaluadas. Gavillas de asaltantes y de rebeldes conservadores sembraban la inseguridad en los caminos y en las comunidades rurales, manteniendo en jaque al gobierno. Los asesinatos de Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle, líderes liberales importantes, expusieron la debilidad del gobierno juarista<sup>12</sup>.

La invasión francesa puso fin al experimento parlamentario. Tras la caída de Puebla en 1863, el gobierno republicano salió de la ciudad de México. El Congreso se reunió por última vez en San Luis Potosí, donde dio facultades extraordinarias al Presidente y acordó volverse a reunir en cuanto se hubiese vencido al invasor.

Durante la guerra contra Maximiliano y sus aliados empezaron las divisiones entre los liberales, resentidos unos por la permanencia indefinida de Juárez en el poder y otros por lo que percibieron como ambiciones desmedidas de los

primeros. En estas condiciones se expidió la convocatoria a elecciones.

La convocatoria, además de llamar a elecciones presidenciales y legislativas, presentó a los electores un referéndum (figura no contemplada en la Constitución), en el que propuso a la ciudadanía restablecer el Senado, otorgar poder de veto al Presidente, limitar las comparecencias de los secretarios ante el Congreso a informes por escrito y restringir la capacidad de la Cámara de convocar a sesiones extraordinarias. El objetivo era fortalecer el poder del Presidente frente al Congreso y, así, evitar la recurrencia de las crisis políticas vividas durante 1861 y 1862<sup>14</sup>.

Esta convocatoria ocasionó una tormenta de protesta por el cauce inconstitucional emprendido por el Presidente para reformar la Constitución. Finalmente, el referéndum fue retirado, pero la división entre los liberales se ahondó profundamente, al constituirse un sector de ellos en oposición abierta al gobierno de Juárez<sup>15</sup>.

Esta oposición se hizo patente en el tenso debate acerca de las facultades extraordinarias solicitadas por el Presidente para abatir el bandidaje y las diversas rebeliones que se suscitaron entre 1868 y 1872. En este debate, la oposición arguyó que

nunca podremos tener la convicción de que la Constitución es buena o mala porque nunca la hemos practicado, puesto que, a la primera perturbación, el gobierno pide facultades extraordinarias. Hagamos un ensayo verdadero de la Carta federal: si es buena, dejémosla como está; si no lo es, reformémosla<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> No se puede hablar propiamente de prensa y de opinión pública en un país mayoritariamente analfabeta. Sin embargo, la influencia de los periódicos en las clases educadas — ciertamente minúsculas— era considerable.

<sup>12</sup> R. Roeder, *Juárez and his Mexico*, Nueva York, Viking Press, 1947, pp. 291-308.

<sup>13</sup> F. Knapp Jr., art. cit., pp. 80ss.

<sup>14</sup> D. Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. La República Restaurada. La vida política*, México, Hermes, 1959, pp. 142ss.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 156ss.

<sup>16</sup> Discurso del diputado Ezequiel Montes, en referencia a la sublevación imperialista en Yucatán de diciembre de 1867 (*ibid.*, p. 232).

Cuando el gobierno usó estas facultades para reprimir a sus enemigos políticos, la oposición se hizo más violenta. Manuel de Zamacona, el líder de la oposición parlamentaria, declaró ante el Congreso, cuando Juárez solicitó nuevamente facultades extraordinarias, para combatir la revuelta de La Noria (1872), "nosotros, que sabemos de esas atrocidades [la ejecución, unos días antes, en la Ciudadela, de militares no afectos al Presidente], no daremos a este poder cubierto de sangre y rodeado de cadáveres y sepulcros, el derecho de vida o muerte sobre todos los habitantes de la república"<sup>17</sup>.

Los diputados se dividieron entre oficialistas y opositores, y los debates se agriaron sobre el tema de la primacía del Ejecutivo sobre la legislatura. Algunos diputados exigieron la formación de un nuevo gabinete, que tuviera la confianza del Congreso; sin embargo, Sebastián Lerdo de Tejada, entonces Secretario de Relaciones Exteriores y jefe del gabinete, se mantuvo en su puesto hasta las elecciones de 1872, cuando dimitió para oponerse a Juárez y a Porfirio Díaz en la lucha por la presidencia, creando, así, una tercera facción entre los liberales.

La victoria parlamentaria fue del gobierno, que logró la aprobación de todas sus iniciativas importantes, incluso, a la larga, el veto presidencial y la creación del Senado. Lo importante de esta victoria fue que ocurrió dentro del terreno de la lucha parlamentaria; sin embargo, el costo fue la división irreparable de la élite gobernante<sup>18</sup>.

### El gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada

Lerdo de Tejada asumió la presidencia de la República tras la muerte de Juárez, en julio de 1872. La composición de su gobierno fue la misma del que había dirigido como jefe de gabinete de Juárez, medida tomada para evitar la

aprobación legislativa del mismo y eliminar las constantes crisis ministeriales, aun cuando el Presidente controlaba el Congreso. Este acto del Presidente, sin embargo, enajenó a gran parte de sus partidarios, quienes habían esperado reemplazar a los juaristas tras el triunfo de su líder<sup>19</sup>.

El presidente Lerdo restableció, en 1874, el Senado y el poder presidencial de veto, lo que aumentó aún más su capacidad de maniobra frente a los diputados y le abrió las puertas para intervenir en los asuntos internos de los Estados. El Presidente concentró el poder en su persona, a costa de los caciques regionales, lo que minó una base más de apoyo sobre la que había gobernado Juárez<sup>20</sup>.

Los agrios debates parlamentarios y los ataques periodísticos constantes violentaron el orden político y fomentaron la formación de facciones alrededor de varios caudillos, quienes buscaban prerrogativas gubernamentales y, a la larga, tomar el poder. De esta manera, cuando el Presidente tuvo que enfrentar una rebelión de envergadura (la revuelta de Tuxtepec), no logró la cohesión necesaria, y su gobierno se derrumbó<sup>21</sup>.

Las relaciones del Presidente con la Suprema Corte de Justicia también se deterioraron. La Corte, cuyo presidente era, *ex officio*, vicepresidente de la República y que había recibido la facultad de interpretar la constitucionalidad de los actos de los otros dos poderes del Estado, tomó partido en las luchas de poder que se desarrollaron en esos años. Vicente Riva Palacio renunció a la magistratura como protesta por la reelección del presidente Juárez, en contra del cual, Ignacio Ramírez, otro ministro de la Corte, publicó varios artículos en periódicos de oposición<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 273-279, 290ss.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 308ss.

<sup>20</sup> F. Knapp Jr., *The Life of Sebastián Lerdo de Tejada*, Austin, Univ. of Texas Press, 1951, pp. 191ss.

<sup>21</sup> D. Cosío Villegas, *Historia Moderna...*, pp. 350ss.

<sup>22</sup> D. Cosío Villegas, *La Constitución...*, pp. 103-115.



Salón de la Fama.

Por otra parte, José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte durante el gobierno de Lerdo de Tejada, otorgó y defendió varios amparos en favor de hacendados y en contra de los gobiernos de Puebla y Morelos, surgidos de elecciones muy cuestionadas, pero apoyados por el presidente Lerdo. El fondo de la disputa era la pretensión de supremacía del Poder Judicial sobre el Presidente, ya que Iglesias aducía que la Corte tenía capacidad revisora de los actos del Ejecutivo<sup>23</sup>.

La atmósfera política se volvió tensa, y la legitimidad del gobierno se vio severamente cuestionada. Cuando Lerdo intentó cambiar el rumbo y realizar una apertura política, la situación ya había hecho crisis y no tenía solución. *El Bien Público*, un periódico de oposición, escribió, en su editorial del 12 de octubre de 1876,

Hemos entrado en la región de las sombras. El murciélago del despotismo agita su ala fatídica sobre el cadáver de la libertad y se apresta a

devorar los últimos despojos que aún quedan en el campo de lucha. Viénesse acercando a más andar la noche de la dictadura como un sudario inmenso sobre cuyas manchas de sangre hormiguan los asquerosos gusanos de la adulación. Se siente en la atmósfera algo como el preludio de la tempestad, se palpa algo como el sello de la catástrofe<sup>24</sup>.

### El retorno de la dictadura

Las elecciones presidenciales de 1876 estuvieron marcadas por irregularidades. De acuerdo con José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, en más de 100 distritos, de un total de 250, no las hubo y, en el resto se celebraron bajo presión o abierta violencia militar sobre los electores. No obstante, el Congreso ratificó la reelección de Lerdo de Tejada el 26 de octubre de 1876<sup>25</sup>.

En ese momento, Iglesias emitió el Plan de Toluca, en el que desconoció la legalidad de las elecciones y la de las autoridades que las avalaron, nombrándose a sí mismo, en su calidad de presidente de la Suprema Corte, Presidente interino, con encargo de llamar a nuevas elecciones. Al mismo tiempo, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec, que también desconoció a Lerdo de Tejada. La revuelta se propagó rápidamente y, en noviembre de 1876, Díaz derrotó a las fuerzas leales a Lerdo en los llanos de Tecuac. El Presidente huyó a Estados Unidos y Díaz entró triunfante a la ciudad de México<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Cit. en D. Cosío Villegas, *Historia Moderna...*, p. 353.

<sup>25</sup> Luis González, "El liberalismo triunfante", en D. Cosío Villegas (coord.), *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 925ss.

<sup>26</sup> E. de la Torre Villar, *op. cit.*, pp. 2174ss.

<sup>23</sup> Ernesto de la Torre Villar, "Advenimiento del régimen de Porfirio Díaz" en Miguel León-Portilla (coord.), *Historia de México*, México, Salvat, 1978, pp. 2170ss.

Iglesias, quien asumió el papel de representante de la legalidad, intentó negociar con Díaz la transición del poder; sin embargo, las fuerzas leales al presidente de la Corte se disolvieron rápidamente ante el poder militar de Díaz, quien las venció sin combatir. Iglesias debió aceptar la victoria de Díaz como *fait accompli* y huir también a los Estados Unidos. Díaz fue proclamado Presidente y confirmado como tal en las elecciones de 1877. Con excepción del breve período de 1880 a 1884, Díaz no dejaría la presidencia hasta 1911, con el estallido de la Revolución.

## Los malos resultados

El intento de poner en práctica un sistema parlamentario en México fracasó porque el Congreso no pudo sostener un gobierno estable. La crisis política constante dificultó la elaboración de medidas adecuadas para enfrentar las situaciones de emergencia. Además, la falta de tradiciones políticas modernas impidió la institucionalización del poder, el cual siguió siendo personalista.

La ausencia de instituciones políticas estables y de programas de gobierno definidos imposibilitó la aplicación del proyecto parlamentario. El que las organizaciones políticas de la época fuesen clubes efímeros, que promovían la candidatura de una celebridad y provocó disputas agrias y constantes, que culminaron en levantamientos armados, tras haberse cerrado las puertas de la alternancia en el poder a los grupos emergentes.

Por otra parte, el Congreso Constituyente de 1856 había depositado la soberanía en el pueblo y en el Congreso como representante de aquél. El Poder Ejecutivo quedó supeditado al Legislativo, que debía vigilar y limitar los excesos de autoridad del Presidente, evitando el advenimiento de una nueva dictadura. Sin embargo, las dificultades encontradas en la aplicación de la Constitución debilitaron tanto al Poder Legislativo como

al Ejecutivo. Los conflictos de poder originados por la interpretación de las atribuciones concedidas por la Constitución de 1857, que había pretendido instaurar un régimen democrático y parlamentario, fueron complicándose y profundizándose hasta que fue necesario el rompimiento del orden constitucional para solucionarlos.

Tras la caída de Lerdo de Tejada, la élite intelectual justificó el ascenso de Díaz arguyendo que, aunque "la desconfianza en el poder ejecutivo es propia de los pueblos jóvenes", en una nación que tendía a disgregarse, como México, era necesario un poder fuerte que garantizara el orden y la unidad<sup>28</sup>.

## El duelo de las instituciones

El debate continuo sobre las facultades de cada una de las instituciones del Estado se convirtió en un verdadero duelo de instituciones, que violentó la aplicación normal de la Constitución. La presidencia de la República hizo un esfuerzo constante por imponerse al Congreso. Poco a poco, su control sobre los legisladores fue acrecentándose, y sus iniciativas fueron aprobadas, no obstante una lucha parlamentaria encarnizada. Sin embargo, el Presidente no pudo contrarrestar los fallos que emitió la Suprema Corte de Justicia en su contra, aun cuando éstos pusieron en entredicho la base misma del nuevo poder gubernamental: el control de los gobiernos estatales.

La Suprema Corte de Justicia gozaba de enorme poder y obtuvo victorias importantes sobre el Presidente; sin embargo, cuando éste cayó, la Corte no pudo hacerse cargo de la situación, y sus fuerzas se desvanecieron ante la superioridad bélica de Porfirio Díaz, quien finalmente, tomó el poder sin oposición.

<sup>27</sup> Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*. México, Altiplano, 1969, pp. 71ss.

<sup>28</sup> Cosío Villegas, *La Constitución...*, pp. 30, 65 y *passim*.

La causa directa del fracaso constitucional fue la lucha constante y sin cuartel entre los tres poderes del Estado; ninguno de ellos pudo dominar a los otros e institucionalizar su supremacía. Ello impidió crear una fórmula adecuada para la transferencia del poder, lo que, aunado a las ambiciones personales de los héroes creados por la guerra civil y la intervención, llevó, después de varias revueltas, a la ruptura del orden constitucional.

Para la gran mayoría de los mexicanos, sin embargo, la Constitución de 1857 no representó ninguna diferencia. Las formas tradicionales de participación social permanecieron inalteradas y, aunque todos los manifiestos políticos hicieron llamamientos populares, el pueblo permaneció indiferente a las disputas de poder que llevaba a cabo la élite.

La Constitución de 1857, aunque avanzada en materia de organización política y de derechos civiles, no era, en su momento, la adecuada para el grado de desarrollo político de México. El haberse convertido en el símbolo intocable de los liberales impidió que se realizaran las reformas necesarias, advertidas desde su promulgación.

La ley es uno de los elementos que contribuyen poderosamente no sólo a la organización, sino al mejoramiento de sociedades, con tal de que se funde en las condiciones del estado social y, en vez, de contrariarlas, las utilice y casi las obedezca. El progreso moral es una modificación del alma del pueblo, y esta alma no sufre modificaciones súbitas, sino sólo las paulatinas; una ley que viola este principio queda sin aplicación, es absolutamente nula. Por haberla desconocido, quedó nula la Constitución mexicana, en todo lo que se refiere a la organización de los poderes públicos<sup>29</sup>.

## Bibliografía

- Cosío, Daniel, *La constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- , *Historia moderna de México. La República Restaurada. La vida política*, México, Hermes, 1959.
- De la Torre Villar, Ernesto, "Advenimiento del régimen de Porfirio Díaz", en Miguel León-Portilla (coord.), *Historia de México*, Salvat, 1978, pp. 2169-2180.
- Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Altiplano, 1969.
- González, Luis, "El liberalismo triunfante", en Daniel Cosío Viilegas (coord.), *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 897-1015.
- Knapp Jr., Frank, *The Life of Sebastián Lerdo de Tejada. 1823-1889*, Austin, Univ. of Texas Press, 1951.
- , "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: a Forgotten Phase of Mexican Political History", *Hispanic American Historical Review*, 33 (1953), pp. 65-87.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1968.
- Roeder, Ralph, *Juárez and his Mexico*, Nueva York, Viking Press, 1947.
- , "La petición de los 51", en Martín Quirarte (ed.), *Relaciones entre Juárez y el Congreso*, México, Cámara de Diputados, 1973, pp. 53-78.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso constituyente de 1857*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992.

<sup>29</sup> E. Rabasa, *op. cit.*, p. 66.

## La Constitución, origen del sistema mexicano

LUIS DANTÓN RODRÍGUEZ

**D**esde hace tiempo se ha tenido interés por conocer a fondo el sistema político mexicano y se ha intentado explicar su origen a través de diversas referencias históricas.

Varios centros de estudio han realizado cursos, con cierta frecuencia, para revisar las etapas de su evolución y medir sus resultados desde distintas perspectivas.

Lo que llama la atención es su larga estabilidad y capacidad de recuperación. Su falta de comprensión, en cambio, deriva, de realizar su análisis a partir de otros modelos. Debemos admitir, desde un principio, que México es un país distinto a los demás, tanto en su origen como en su evolución histórica.

Por eso, el comportamiento de las fuerzas y partidos políticos, es resultado de diversos factores que no se observan, necesariamente, en otros países.

En el despertar del siglo XX estalla la Revolución de 1910 que pone fin a la dictadura y culmina con la aprobación de la Constitución Política de 1917. Su filosofía, estructura y objetivos, fueron el resultado de una larga y cruenta lucha armada.

Corresponde a la Constitución de 1917 el mérito de haber sentado las bases del sistema mexicano. Los constituyentes se habían esforzado, después de una larga lucha armada y de intensos debates, en establecer un proyecto histórico que permitiera a los mexicanos vivir dentro de un orden democrático.

**Luis Dantón Rodríguez**

*Presidente del Instituto Mexicano de Estrategias, S.C.*

La Constitución, al hacer referencia al orden público, dice en su Artículo Tercero que "La democracia debe considerarse no solamente, como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Dicho de otras palabras la democracia es a la vez un orden, un sistema y dentro de él funciona una estructura jurídica y un régimen político.

### La Democracia, Ideas y Realidad de la Nación

La democracia ha sido uno de los temas más debatidos y complejos, representa un reto y, además, motivo de reflexión para el pensamiento político.

Pocos conceptos han tenido permanencia a lo largo de la historia, hasta convertirse en cita obligada de los textos clásicos y lugar común del discurso político en todos los tiempos. La democracia ha sido considerada como anhelo, orden, utopía forma de gobierno o sistema político.

La palabra Democracia significa "Gobierno del Pueblo" (del griego *demos*, pueblo y *cratos*, poder); es decir, los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto. Como elemento central de la democracia está la libertad del individuo, dentro de las facultades concedidas por la ley, para participar activamente en la política del Estado.

Desde el punto de vista jurídico, la democracia significa el "gobierno de todos para todos y en beneficio de todos"; esta forma de gobierno se manifiesta mediante la voluntad del pueblo, el que tiene la libre oportunidad de emitir su opinión, aunque no es la voluntad de todos la que prevalece, sino la de la mayoría, en virtud de que ésta tiene la fuerza y es lógico que el poder radique en la fuerza.

La forma de gobierno democrática se caracteriza por la voluntad y actividad del Estado que está formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella; consecuentemente, el pueblo, a

quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de ese poder; la voluntad del pueblo se transforma en la voluntad del Estado. En síntesis, la soberanía como resultado, reside esencial y originalmente en el pueblo.

Desde esa perspectiva, nadie niega ahora, que el poder solo es legítimo, cuando procede de la voluntad del pueblo y se apoya en su consentimiento.

### La Revolución Origen y Destino

La democracia, por supuesto que fue objeto de discusión, durante el Congreso Constituyente como lo ha sido, en Congresos posteriores, al promover las reformas al texto Constitucional.

El objetivo de la Revolución fue pasar de la dictadura a la democracia. De un orden injusto a un orden justo. De un sistema autoritario a un sistema democrático.

Madero en 1910, convocó al pueblo a levantarse en armas, precisamente con el propósito de destruir la dictadura y todas las injusticias que representaba, para construir, años más tarde el nuevo orden político establecido en la Constitución de 1917.

Por otra parte, la Constitución señala 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".

La República es democrática porque la soberanía reside en el pueblo, que elige a sus representantes, para que gobierne en su nombre y beneficio.

Todo poder público, en México dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el derecho de modificar la forma de gobierno. Desde luego que, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

La propia Constitución señala que el Poder de la Unión se divide para su ejercicio en Ejecutivo,

La Constitución, al hacer referencia al orden público, dice en su Artículo Tercero que "La democracia debe considerarse no solamente, como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Dicho de otras palabras la democracia es a la vez un orden, un sistema y dentro de él funciona una estructura jurídica y un régimen político.

### La Democracia, Ideas y Realidad de la Nación

La democracia ha sido uno de los temas más debatidos y complejos, representa un reto y, además, motivo de reflexión para el pensamiento político.

Pocos conceptos han tenido permanencia a lo largo de la historia, hasta convertirse en cita obligada de los textos clásicos y lugar común del discurso político en todos los tiempos. La democracia ha sido considerada como anhelo, orden, utopía forma de gobierno o sistema político.

La palabra Democracia significa "Gobierno del Pueblo" (del griego *demos*, pueblo y *cratos*, poder); es decir, los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto. Como elemento central de la democracia está la libertad del individuo, dentro de las facultades concedidas por la ley, para participar activamente en la política del Estado.

Desde el punto de vista jurídico, la democracia significa el "gobierno de todos para todos y en beneficio de todos"; esta forma de gobierno se manifiesta mediante la voluntad del pueblo, el que tiene la libre oportunidad de emitir su opinión, aunque no es la voluntad de todos la que prevalece, sino la de la mayoría, en virtud de que ésta tiene la fuerza y es lógico que el poder radique en la fuerza.

La forma de gobierno democrática se caracteriza por la voluntad y actividad del Estado que está formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella; consecuentemente, el pueblo, a

quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de ese poder; la voluntad del pueblo se transforma en la voluntad del Estado. En síntesis, la soberanía como resultado, reside esencial y originalmente en el pueblo.

Desde esa perspectiva, nadie niega ahora, que el poder solo es legítimo, cuando procede de la voluntad del pueblo y se apoya en su consentimiento.

### La Revolución Origen y Destino

La democracia, por supuesto que fue objeto de discusión, durante el Congreso Constituyente como lo ha sido, en Congresos posteriores, al promover las reformas al texto Constitucional.

El objetivo de la Revolución fue pasar de la dictadura a la democracia. De un orden injusto a un orden justo. De un sistema autoritario a un sistema democrático.

Madero en 1910, convocó al pueblo a levantarse en armas, precisamente con el propósito de destruir la dictadura y todas las injusticias que representaba, para construir, años más tarde el nuevo orden político establecido en la Constitución de 1917.

Por otra parte, la Constitución señala 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".

La República es democrática porque la soberanía reside en el pueblo, que elige a sus representantes, para que gobierne en su nombre y beneficio.

Todo poder público, en México dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el derecho de modificar la forma de gobierno. Desde luego que, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

La propia Constitución señala que el Poder de la Unión se divide para su ejercicio en Ejecutivo,

Legislativo y Judicial. Y establece además, una condición que no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

México, de esta manera, recogió la teoría de la división de poderes, propuesta por Locke y completada por Montesquieu, que hoy resulta esencial en cualquier democracia.

Según esta teoría, se debe asignar a un grupo de ciudadanos o representantes el poder de elaborar leyes. A otro grupo la facultad de aplicarlas y vigilar que se cumplan. A un tercer grupo es de interpretarlas, resolver los conflictos que plantea, su aplicación y castigar a los infractores por no cumplirlas. Estos tres poderes se llaman respectivamente Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo en México esta representado por el Congreso de la Unión, el que a la vez, lo forman dos Cámaras de Diputados y Senadores.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República y el Poder Judicial lo integra la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales que dependen de ella.

Como hemos dicho, además de democrática, nuestra República es representativa, lo cual, quiere decir, que el gobierno no se ejerce directamente por el pueblo, sino mediante representantes. El gobierno directo como se practicó en la antigüedad sería imposible en nuestra época, por las complejidades que tienen los estados modernos.

Por lo que hace a nuestro país, todos los antecedentes constitucionales que nos han regido, durante la vida independiente, han contenido el principio de la representación política.

Por último, la República Mexicana es Federal por estar constituida por las Entidades Federativas, los territorios y el Distrito Federal, que comprende a la Capital de la República y es la sede de los Poderes de la Unión.

Todos sabemos que la base de la división territorial y administrativa de las Entidades Federativas es el municipio libre, llamado así por su autonomía y porque entre éste y el gobierno no hay autoridad intermedia. Los municipios están

administrados por un ayuntamiento, formado por el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos que tienen sus propias fuentes de ingresos y su patrimonio autónomo.

## **El Sistema Político y las partes que lo integran**

El Sistema Político Mexicano está constituido, según hemos visto, por los Poderes de la Unión, por las Entidades Federativas y por los Municipios.

Pero también, pertenecen al sistema, en un sentido amplio, los partidos políticos nacionales, las Cámaras de Industria y Comercio, los Sindicatos y las Uniones Obreras Campesinas y Populares. Forman parte del Sistema los Medios de Comunicación La Prensa, las universidades públicas y privadas, los Centros de Estudio y de Investigación.

Desde luego, que el núcleo central de todo el sistema, se encuentra en el Estado, el que mueve y regula a través de las leyes y de las autoridades todos los demás elementos que lo conforman.

La constitución es la expresión suprema de la voluntad colectiva y la ley fundamental de la nación.

En todos los textos y exposiciones hay una referencia frecuente de la Constitución; esto se explica porque es el marco jurídico, que los mexicanos nos hemos dado, para realizar una convivencia social.

La Constitución reconoce y protege las garantías individuales, establece las normas que regulan las relaciones entre los individuos y sus autoridades, así como las normas que vinculan a unos poderes con otros y a todos con el objetivo común de garantizar la seguridad, la libertad y la justicia.

A lo largo de la vida independiente del país, los mexicanos hemos aspirado a gobernarnos mediante leyes. Por eso hemos procurado contribuir un sistema en donde particulares y autoridades, reconocemos la necesidad de vivir y fortalecer el Estado de Derecho, porque es garantía para una convivencia social justa.

### **Entre la Estabilidad y el Cambio**

El sistema político mexicano, construido con el tenaz esfuerzo de varias generaciones, ha intentado empeñosamente atender y encauzar las grandes carencias y demandas sociales de su creciente población.

En no pocas ocasiones, los gobiernos han enfrentado múltiples y graves movimientos de lucha e inconformidad social, sobretodo cuando los problemas han originado serios conflictos políticos, económicos y sociales.

### **Se ha escogido la vía del Entendimiento y no la de la Confrontación**

En su momento, el sistema político ha actuado con prudencia para recuperar el orden y la estabilidad del país, buscando siempre la vía del entendimiento y no el de la confrontación entre las fuerzas en pugna.

Los poderes de la nación, las entidades federativas, el partido gobernante y los medios de comunicación, han actuado coordinadamente para encontrar "vías de solución pacífica a los conflictos" y sólo en casos de verdadera excepción las autoridades han empleado la "línea dura" para resolver los problemas planteados.

A pesar de lo que se diga y se comente en la prensa escrita y en otros medios de comunicación, en México se ha respetado siempre la libertad de opinión, así como el derecho de reunión y asociación política.

Prueba de ello es que no hay restricciones que limiten o impidan la creación o el funcionamiento de las numerosas organizaciones sociales y políticas que han surgido en los últimos años en el país, sean partidos políticos, frentes políticos y cívicos. Movimientos sociales, organismos gubernamentales o sectas e iglesias de distintas denominaciones y credos.

La más clara evidencia de ello son las innumerables reuniones, mítines y manifestaciones que cotidianamente organizan o promueven diversas agrupaciones sociales, en todas las entidades del

país, y que con mayor frecuencia e intensidad se observan en la capital de la República.

A nadie —debe reconocerse— se le persigue por manifestarse o reunirse, y mucho menos por expresar opiniones distintas y aún contrarias al partido en el poder o al titular del Ejecutivo. En México no hay perseguidos ni presos políticos, aunque sí hay políticos presos transgresores de la Ley.

Hasta ahora no se han visto en el país emigraciones masivas de asilados por motivos políticos, como ha ocurrido en otras naciones de América Latina y El Caribe, donde cientos de ciudadanos perseguidos han buscado, protección y asilo en nuestro territorio.

### **Ahora hay más Garantías y Libertades**

No sería exagerado afirmar que en México hay actualmente más garantías y libertades, que las reconocidas por la constitución política en 1917.

Ahora hay mayores medios de defensa y protección de los derechos y garantías individuales, así como nuevos organismos dedicados a la protección de esos derechos, entre los que destaca la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

México, a lo largo de los años, ha buscado afanosamente un crecimiento sostenido, en libertad y con justicia. Dicho de otra manera, ha procurado alcanzar un desarrollo económico con una mejor distribución del ingreso.

Lo primero se ha logrado con el vigor de toda la nación, de sus fuerzas productivas, de sus trabajadores y empresarios, y de su dirección política, en períodos relativamente largos.

El segundo ha sido más difícil de conseguir y tal parece que por más intentos hechos y políticas empleadas, persiste la desigualdad social.

Los gobiernos han instrumentado diversas políticas tendientes a procurar una distribución más equitativa del ingreso, a través del gasto público, del fomento a la educación, a la vivienda y a la salud, de la implantación de subsidios, de la creación de instituciones de desarrollo y de be-

neficio social, que han permitido atender grandes carencias de la población e impulsar el progreso del país, aún cuando no en la medida deseable.

## **Sin Estabilidad Política no hay Crecimiento con justicia**

El crecimiento económico y la justa distribución de sus beneficios no podrán lograrse de manera satisfactoria, si previamente no se asegura la estabilidad política. Dicho en otros términos, no podrá haber desarrollo económico y una mejor distribución del ingreso, sin una firme estabilidad política.

El gobierno tiene como responsabilidad directa y fundamental garantizar la estabilidad política del país. En esta responsabilidad participan otros actores, como los partidos políticos, las organizaciones sociales, empresariales y de trabajadores, los centros universitarios y de enseñanza superior, los medios de comunicación e incluso la opinión pública.

La estabilidad, por lo demás, es compatible con el afán de cambio a que anima a la sociedad en su conjunto. Es la mejor garantía para asegurar el cambio social y éste, sobre todo cuando se da en desorden, no siempre garantiza la estabilidad.

Hay quienes consideran que el desarrollo político es una combinación de la estabilidad del gobierno, de la creación y el fortalecimiento de las instituciones, y de la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo. La estabilidad para un estado es como la salud para un individuo: depende del equilibrio de varios factores.

Al preguntarnos en qué medida han contribuido esos factores a la estabilidad política de México podrían surgir varias apreciaciones; pero nadie puede negar la importancia del Estado como pieza clave en la conducción de las políticas de gobierno, en la coordinación de las acciones y decisiones de otros poderes de la Unión, en la constante comunicación con los gobernadores de los Estados y en el contacto directo con los líderes políticos y dirigentes de los partidos, con los críticos y aún con los líderes religiosos.

No hay problema que afecte al país, que no tenga una repercusión directa o indirecta en la política interior del gobierno.

En México el gobierno ha tenido que enfrentar constantemente numerosas y graves amenazas, pues se han dado muchas protestas, incluso violentas, como el actual conflicto de Chiapas.

Decir que el régimen mexicano está en crisis es exagerado; afirmar que la misma nación está en crisis porque se enfrente a enormes problemas económicos y sociales recientemente agravados, es aún más discutible.

A nuestro juicio la crisis en México es transitoria y requiere de especial atención por el riesgo que tiene de afectar la estabilidad política y de alterar el orden de la República, por el surgimiento de movimientos descontrolados o manipulados.

## **El delicado Equilibrio del Poder**

Existe el peligro de convertir los efectos económicos y sociales en una crisis política insalvable, en la que pueden fracturarse seriamente las estructuras del poder y alterarse el orden y la paz pública.

En ese trance se encuentra el actual gobierno: Garantizar a la vez, la libertad y el orden de los mexicanos, en el delicado equilibrio del poder, la decisión de garantizar el orden la ha tomado el gobierno del Presidente Zedillo, al plantear alternativas viables ante las dificultades económicas y al convocar a las principales fuerzas políticas a un acuerdo para la democracia aparte de la voluntad reiterada por su gobierno de buscar una solución pacífica a los conflictos.

La composición y el equilibrio de las fuerzas sociales representadas actualmente en la administración pública, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia demuestran el empeño del Presidente en incorporar a las responsabilidades del poder público a representantes de distintos sectores sociales, a miembros de otros partidos y de organismos técnicos, profesionales y académicos, así como del sector privado. Por primera vez

forman parte del gabinete personalidades que no pertenecen a partido alguno o bien son miembros distinguidos de otros partidos, lo que hace evidente el propósito de mantener el equilibrio del poder en México.

La decisión de garantizar la libertad de los ciudadanos también la ha tomado el Ejecutivo al reestructurar el Poder Judicial de la Federación y al expedir una nueva Ley de Amnistía, que vendrá a facilitar el diálogo directo con las fuerzas inconformes y a garantizar una paz digna y justa en la zona conflictiva de Chiapas.

Queda por delante hacer frente a diversos grupos y movimientos inconformes con el programa de ajuste económico que, sin duda, afecta a los intereses de todos, pero en particular el de las clases laborantes.

Pobreza, desnutrición, enfermedad, desempleo, analfabetismo y educación deficiente, son

algunos de los viejos problemas que ahora se recrudecerán con la crisis que vive el país.

Mantener el diálogo abierto con los grupos inconformes y aminorar sus reclamos, fortalecer la capacidad de decisión de las entidades federativas para que los movimientos de protesta se resuelvan donde se originan, y responsabilizar a los partidos políticos y a sus dirigentes del control de sus contingentes, podría contribuir también a consolidar la estabilidad y a garantizar la paz pública.

Dentro de las actuales circunstancias que vive el país, algunos medios de comunicación y críticos del sistema se han aprovechado para iniciar un juicio sumario al partido político en el poder.

### **El PRI es la pieza clave del Sistema Político Mexicano**

Los críticos tradicionales y los que se agregan han anunciado la declinación e incluso la desaparición del PRI. Basan su estrategia en asociar la antidemocracia con el PRI y atribuir los méritos de una política democrática a los partidos de oposición.

La creciente embestida de esta corriente crítica olvida o ignora que el partido mayoritario ha sido, por más de medio siglo, la pieza clave del sistema político mexicano, que ha permitido una convivencia social en libertad.

El PRI es el partido que ha sostenido la estabilidad política en el país y que ha propiciado a lo largo del proceso histórico la transformación substancial de las estructuras del poder, lo cual ha hecho posible que las minorías políticas estén representadas no sólo en los órganos del poder público federal, sino en todos los ayuntamientos del país y de los congresos estatales.

Pensamos que las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución de México y el respeto que debe darse a su vigencia, constituyen la mejor garantía para mantener el equilibrio del poder y la estabilidad política dentro de un orden democrático.



*Muestra de la arquitectura de Montemorelos, el Palacio Municipal.*

## El Senado y la desaparición de poderes

ELISEO RANGEL GASPAR

### A) Una visión contemporánea del federalismo mexicano

**E**l titular del Ejecutivo Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, además de su proyecto exitoso de federalización de la enseñanza, realizado desde la Secretaría de Educación, ha atinado con la formulación de un concepto definitorio del federalismo con lo cual no podemos sino coincidir.

*“El federalismo es un acuerdo político fundamental de distribución de poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia”.*

Se trata de una visión contemporánea del sistema adoptado por la primera Carta Fundamental que los mexicanos nos dimos al tiempo que dábamos a la nación la organización más sentida por nuestros compatriotas, al instante de crear el Estado Nacional Mexicano federalísticamente constituido.

El instante a que se alude, resulta ser excepcional para todos los pueblos. Allí el origen de sus instituciones, el punto de partida para el desarrollo y para la felicidad o la desdicha.

Se trata de crear un Estado, la sociedad políticamente organizada, con capacidad para conducirla con apego a los valores que todos consideran respetables y que, bien vistos, constituyen el ideal hacia el cual conducir los afanes del pueblo.

#### **Eliseo Rangel Gaspar**

*Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor por oposición en la misma universidad. Es autor de varias obras sobre Economía, Derecho Constitucional y Ciencia Política. Ha representado al Estado de Zacatecas como Senador de la República; de igual forma, ha sido Diputado Federal y Local por el mismo Estado.*

Nosotros así procedimos creímos conveniente crear un Estado dispuesto a conseguir dos objetivos fundamentales: defender a la nación amenazada e impedir las diferencias abismales entre las clases populares desposeídas y los grupos privilegiados dueños de todo.

Si pasamos por alto los empeños de Apatzingán, idealistas, denodados, pero dolorosamente fallidos, arribaremos al Constituyente de 23-24 y a los debates de 11 de diciembre de 1823, cuando se aprueba el artículo 5o. del Acta Constitutiva que organizaba federalísticamente a la nación con la mayor satisfacción de las provincias que integraban por entonces las bastas dimensiones del país, misma decisión que se ratifica en el Acta de Reformas del 47 y, por supuesto en el Constituyente de 1857, cuyo artículo 40 señalaba:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa,, democrática y federativa compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a una federación establecida según los principios de esta ley fundamental para todos los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión y de los demás expresados en la Constitución”:*

Lo propio ocurre luego de la victoria revolucionaria, cuando el Constituyente de 16-17, recoge el tema a discusión y casi en sus mismos términos y con el mismo numeral en el texto que entonces formula.

Por eso hablamos de la visión contemporánea del federalismo postulado por el jefe del Ejecutivo que enlaza los ideales de ayer, con los objetivos de hoy.

En este sentido es que, a reserva de que en otra presentación abundamos en el tema, nos limitaremos hoy a plantear ideas y cuestiones que nos parecen importantes.

Se trata, en primer término, de actualizar la normatividad establecida por el artículo 76 constitucional, relacionada con la desaparición de los poderes de una entidad federativa.

El texto aludido es el siguiente:

*Art. 76 Fracc. V.- Evaluar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.*

#### **B).- Revisión del Artículo 76 Constitucional**

La facultad del Senado para declarar desaparecidos los poderes de una entidad federativa y nombrar gobernador provisional, que se consigna en la Fracción V citada, debe revisarse a la luz del Nuevo Federalismo con el objeto de fortalecer con esa facultad a la Cámara de Senadores responsable de la vigencia del pacto federal y con ello robustecer a uno de los poderes de la Unión.

En este sentido nos parece pertinente entregar al Senado la expresada facultad sin intervención del titular del Ejecutivo.

La Cámara en cuestión la usaría en los términos que la fracción señalada previene y de acuerdo a las disposiciones de la Ley reglamentaria.

Solamente agregaríamos aquí la necesidad de respetar siempre lo que sobre el particular dispongan las constituciones estatales en materia de plazos para la expedición de las convocatorias.

Una consideración que no estaría por demás hacer, sería la de usar una información objetiva antes de tomar la medida tan radical y garantizar, en todo caso, el derecho de audiencia.

## La justificación política de la propuesta

Por razones que no viene al caso y que a su tiempo referiremos, históricamente, la decisión de declarar desaparecidos los poderes de una entidad federativa, fue siempre una resolución política de tipo centralista que, para decirlo en breves palabras, poco caso hacía de la significación del contenido del sistema federal.

Por cuestiones menores que esas, por ejemplo, Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y otras entidades, en los albores del nacimiento del Estado nacional mexicano, recurrieron a la fuerza para sostener sus instituciones y normas.

Pero los tiempos han llegado a cambiar en tal forma que, atropellando todas las normas, se han sustituido gobernadores desafectos al gobierno central —nunca será empleado mejor semejante calificativo— cambiando, asimismo, con poca elegancia, a los miembros del Legislativo y a los del Judicial, vulnerando la legalidad constitucional en el evento de la desaparición de poderes en una entidad federativa.

Luego entonces, si por una parte el Senado es la Cámara del federalismo, y, si por otra, el desequilibrio de poderes es una realidad, porque el Judicial y el Legislativo actúan en franca desproporción de fuerzas ante el Ejecutivo, veamos, entonces, porque es necesario que se imponga el equilibrio de poderes, no únicamente a través de nuestro proyecto, sino mediante otras propuestas concurrentes al mismo objetivo.

## Las decisiones políticas fundamentales: intangibles

Nos preocuparía, y este debiera ser el caso de todo proyectista de reforma constitucional, afectar con el proyecto, no únicamente el todo arquitectónico de la Carta que nos rige, sino al interior de sus decisiones políticas fundamentales que la caracterizan.

Pero no ocurre ni lo uno ni lo otro, puesto que la reforma que impulsamos únicamente cambia

la titularidad de una función que, si la ubicamos históricamente, advertiríamos que se le entregó al Ejecutivo por razones tan elementales, como el lector juzgará cuando las consideremos.

Pero, además, el Senado, ejerciéndola como lo proponemos, sí fortalece su autoridad y consolida su prestigio, haciendo bien lo que se manda que haga; en tanto que el Ejecutivo cobra respetabilidad cuando propicia el funcionamiento de las instituciones y gana el Estado que, sin tropiezos, retoma el camino de la legalidad.

En nuestro concepto, el proyecto evita interferencias en el orden federal siempre a la búsqueda de su mayor consolidación y perfeccionamiento, enfrentando siempre adversos en lo económico, lo político y hasta de naturaleza geográfica o lastres derivados de la costumbre, impuestos por la reiteración.

Que vean con todo detenimiento alcances y finalidades de nuestro propósito, los más celosos discípulos de Schmit y, por ninguna parte, podrán advertir agresiones o simple disminución de la fuerza de las decisiones políticas fundamentales recogidas en la Constitución. Aquí intangible el principio de soberanía por el cual la República es democrática y federal y en esa virtud como se consideró desde cuando el Acta Constitutiva de la Federación decide que las entidades federativas son, asimismo, soberanas en cuanto a su régimen interior, vale decir a su esfera de competencias, pues la propuesta sólo se limita a elevar el interés de la federación consistente en ponerlos en condiciones de normalidad constitucional, cuando se haya dado el caso de tan grande anomalía en su vida interna, porque hayan desaparecido sus poderes.

Naturalmente no se atenta de manera alguna en contra de la idea de *representación* habida cuenta de que la designación es temporal e introduce un principio de orden, porque la Cámara del federalismo, en vista de la ausencia de poderes, propicia su reconstrucción designando al titular del Ejecutivo y a partir de ese momento

la normalidad puede retornar a la entidad afectada, a partir de que se pongan en funcionamiento sus normas e instituciones para proveer por la integración o funcionamiento de los otros poderes a través de representantes con legitimidad.

Y por lo que a la decisión en favor del estado burgués de derecho, que el tratadista alemán tenía en la mayor consideración y respecto por sus principios, los derechos fundamentales y la división de poderes ambos resultan fortalecidos porque los primeros se los magnifica con el proceso que se pone en marcha y la división de poderes —que es el propósito de la enmienda— resulta, sostenemos, fortalecido jurídica y políticamente.

Quedan, creemos haberlo demostrado, suficientemente a salvo las decisiones políticas fundamentales que, por otra parte, sólo se afectan con modificaciones expresamente reguladas por el Constituyente.

De donde se advierte una dimensión verdadera de la propuesta que no por ello carece de relevancia política y social. De ahí la necesidad de regular una institución de donde deba proceder la armonía entre todos los poderes de la República, la gobernabilidad y vida pacífica de sus ciudadanos.

### La unidad en la federación

La porfía por el federalismo es vieja y como líneas arriba hemos advertido, confronta, hasta cotidianamente, encrucijadas no siempre de la naturaleza, sino de la política, de cierta política.

Por eso, tiene sentido que el proyecto impida acciones antifederalísticas, medidas centralistas.

Recordemos que al instante de la creación del Estado mexicano, se puso de manifiesto una tendencia negativa del sistema, que desembocó en la pérdida definitiva de las provincias que buscaban su independencia.

Fue el caso de los países centroamericanos que nunca tuvieron en mente la unidad a través de una forma difícil, es cierto, pero conveniente: el federalismo.

Nosotros, a pesar de intereses en contra, nunca perdimos la vocación por la unidad, pues las provincias que se convertían en estados al impulso de instituciones como las diputaciones provinciales que de Cádiz proceden, a pesar de su gobierno propio y en contra de intereses formidables, atinan con el sistema federal y nace, así, una organización complicada, pero poderosa.

Después ha venido cuanto usted sabe y con ello la necesidad de proceder, en la delicada materia, con inteligencia, pues la federación es una y las entidades que la forman, concurren a ella para conformar una unidad que es fuerte, con la fuerza de todos y capaz de subsanar con esa fuerza, la debilidad de algunos.

Luego entonces veamos porque estos valores se preserven y fortalezcan, impidiendo limitaciones al principio de soberanía por el cual somos una República democrática y federal, sin interferencias a la idea de representación y con respeto por el *Estado de derecho* particularmente en la esfera de los *derechos fundamentales* y en la cuestión de *la división de poderes*.

Finalmente, citemos aquí, porque viene al caso, la disposición de nuestro artículo 40 constitucional para subrayar que si “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal”, también lo es que las entidades que la forman “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”.

En esta virtud, procedamos en congruencia, porque mucho, pues, está en juego.

En nuestra presentación inicial propusimos entregar al Senado de la República, en exclusiva, la facultad de declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado y de nombrarle gobernador provisional.

La proposición tiene su origen en la demanda creciente de la ciudadanía en el sentido de fortalecer al Poder Legislativo buscando alcanzar la



*Palacio del Obispado.*

vieja aspiración del principio de equilibrio de los poderes estatales, disminuyendo un presidencialismo que todos consideramos excesivo.

El proyecto que nos ocupa se dirige hacia ese objetivo superior a partir de un conjunto de reformas a la Fracción V del artículo 76 constitucional y de las adiciones y reformas a su Ley Reglamentaria.

Secundariamente insistiríamos en consolidar un mecanismo que regule la expresada facultad constitucional e impida injerencias que redunden en violación de la soberanía de las entidades federativas.

Porque, efectivamente, el federalismo que postulamos, es un acuerdo político fundamental de distribución de poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia que todos debemos observar para que se logre el desarrollo armónico de la República.

## Los antecedentes de la peligrosa cuestión

Previamente nos proponemos formular algunas consideraciones de naturaleza histórica, de ninguna manera desdeñables ni, por supuesto, accesorias desde el punto de vista estrictamente jurídico que deseamos mantener, relacionadas con la "peligrosa facultad del Senado", según la llamó el dictamen que la propuso en el Constituyente de 1916-17. No ignoramos que la desastrosa utilización de la facultad a partir de 1876, prácticamente terminó en 1978, con motivo de la expedición de la Ley Reglamentaria, en virtud de que, desde entonces, no se ha vuelto a ejercer.

Pero en 1920, la agitación política produjo la desaparición de poderes para expulsar gobernantes desafectos en Michoacán, Querétaro, Jalisco, Tamaulipas, México, Puebla, Campeche, Yucatán, Oaxaca y Morelos.

En 1924, se la usó en contra de los gobiernos de Tamaulipas, Puebla, Oaxaca, Morelos y Chiapas; en 27 contra los de Nayarit, Puebla, Veracruz y, con motivo de la crisis política de junio de 35, se declararon desaparecidos los poderes en Tabasco, Colima, Guerrero, Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora.

Ya en la etapa contemporánea, la desaparición de poderes, si bien no ha sido tumultuaria, no ha dejado de realizarse, casi sin excepción, ocasionando rupturas graves al orden constitucional.

La facultad utilizada en los casos señalados, tiene su origen en lo propuesto por el reformador de 1874, que quería resolver los problemas de falta de poderes locales y no tenía sustento en el texto constitucional, pero consideraba que la suerte de las entidades federativas interesaba a toda la nación.

En 1872, el Congreso recibió una iniciativa que atribuía al Senado la facultad de "dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señale la

ley, toda cuestión política que ocurra entre los estados o entre los poderes de un Estado, respecto de su régimen interior”.

Ante las objeciones de los legisladores, la propuesta cedió lugar a otra concebida en los siguientes términos:

“Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los estados en que hayan desaparecido sus poderes constitucionales”.

En un nuevo dictamen se estableció: “Declarar, cuando el orden constitucional hubiere desaparecido en un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador Provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal, con aprobación del Senado y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que se expida”.

Finalmente se hizo una última modificación: en lugar de la disposición que habla de “... cuando el orden constitucional haya desaparecido”, se dijo: “Cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Ejecutivo y Legislativo”.

### La interpretación auténtica

En un sistema democrático, todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental —constitución, legislación ordinaria, legislación secundaria— es decir, dentro de la órbita de competencia que les asigna sus disposiciones. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen.

La actuación de los órganos estatales fuera del derecho o contra el derecho es inválida en la democracia e incompatible con ella. Por esta razón el sistema democrático es necesariamente un sistema jurídico.

En este sentido es que recogemos aquí el debate sostenido en el constituyente de Querétaro, al ocuparse del mecanismo de la sustitución de poderes.

Del debate en cuestión, dos razonamientos son verdaderamente dignos de consideración por representar el sentido auténtico del legislador autor de la norma que nos rige, la de don Paulino Machorro Narváez, que habla de la desaparición de los tres poderes para que, cuando no hubiera quien gobernara, entrara en uso el mecanismo diseñado.

Por su parte, don Eduardo Ruiz, cuya opinión transcribimos en lo concerniente, postuló que si se acudía al Ejecutivo era porque ese poder tenía mejor conocimiento de lo que hoy llamaríamos la clase política local y de ella integraría la terna que el Senado le requiere.

Nosotros hoy nos pronunciamos porque la facultad se ejerza por el Senado a cabalidad, porque consideramos que mejor que el Ejecutivo, los senadores de la entidad respectiva conocen a los políticos del Estado que representan.

### Decía don Eduardo:

“Una revolución intestina en un Estado, una invasión extranjera, otra cualquiera causa, puede hacer que desaparezca allí la Legislatura y el Gobernador. Antes de la adición constitucional que estudiamos, no había solución legal posible para un caso de esta naturaleza, y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declarase en estado de sitio, el Estado en que la acefalia o la anarquía se habían entronizado”.

“La reforma vino a llenar ese vacío, y desde entonces vemos que casi han desaparecido las disensiones locales que antes con frecuencia turbaban a las entidades federativas, en las pocas veces que ellas han surgido, el Senado, obrando con prudencia, y sólo en el extremo caso de una acefalia, ha hecho la declaración correspondiente; y un Gobernador provisional, auxiliado por el poder central, ha establecido el régimen constitucional”.

¿Es esto intervenir en la soberanía del Estado? Hemos dicho que los estados, libres y soberanos en lo que ve a su régimen interior, no son independientes, sino que están unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental (Art. 40) y que deben estar organizados luego, si dentro de ellos no hay un régimen político o este régimen es opuesto a las instituciones establecidas por la Ley fundamental, la Federación tiene pleno derecho a exigir que, en obediencia de la Ley suprema se organicen, y que esta organización está prescrita por la Constitución. Sólo al pueblo le es concedido el derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno (Art. 39), es decir, al pueblo mexicano, a la Nación entera, y según las reglas establecidas para llevar a cabo cualquiera reforma constitucional.

“Verdad que en este último caso se afecta el interés de los estados; pero está afectado de la misma manera el interés popular, el interés de la Nación; y de aquí depende que cualquiera alteración en la forma del Gobierno pertenezca, de derecho, al cuerpo político en general”.

“Si en un estado desaparecen los poderes locales, poderes que forman su Gobierno, se rompe el equilibrio federal, no existe entre las entidades federativas una perfecta igualdad; y en semejante caso hay la urgente, la ineludible necesidad de la reorganización. La Nación en general puede seguir marchando con sus instituciones en su régimen interior y tener completa personalidad en sus relaciones exteriores, pero el interés federal está herido; y como dentro del estado en donde ya no hay Poder Ejecutivo ni Legislativo, no existe autoridad que tenga el derecho de convocar a nuevas elecciones, sólo la federación puede y debe tener la facultad de hacer que el estado se reorganice y vuelva a entrar en el camino constitucional”.

“Y como el Senado es la Cámara que representa el elemento federativo, los intereses, los derechos de la Federación; y supuesto que el derecho de reorganizar a un estado que debe vivir en la

Unión, constituido bajo un régimen republicano, representativo, popular es derecho de la Federación, lo natural, lo lógico es que el Senado ejerza ese derecho”.

“Hecha por el Senado la declaración respectiva, el Ejecutivo que tiene el conocimiento práctico de las personas y de la localidad, es el que debe hacer el nombramiento del gobernador provisional; pero la Constitución ha querido prevenir todo peligro de favoritismo o de miras bastardas, y ha limitado esa facultad, disponiendo que el nombramiento se sujete a la aprobación del Senado, y en su receso, y como el caso puede presentarse urgente, a la aprobación de la Comisión Permanente”.

*“Con el mismo pensamiento de evitar peligros o intrigas, el legislador constituyente dispuso que el gobernador provisional no pueda ser electo gobernador constitucional en las elecciones que él provoque, y que deberán hacerse conforme a las prácticas constitucionales del estado.*

*“Esta convocatoria no debe tener más dilación que la necesaria para que se restablezca el orden público, es decir, que tan luego como exista la paz, el pueblo del estado debe elegir a sus representantes”*

## El nuevo texto constitucional

Como resultado del debate histórico, el Constituyente de 1917, accede a una sistemática más justa y precisa; más operativo.

Sus presupuestos giran en torno de dos cuestiones a saber: que hubieren desaparecido todos los poderes de un estado; y la designación del gobernador provisional por el Senado a propuesta del Ejecutivo.

Visto el procedimiento en la lógica de sus antecedentes, la nueva normatividad es más avanzada, pero hubo de requerir su reglamentación para alcanzar los fines del derecho por el rumbo de la precisión y de la objetividad.

Para ejercerla hoy día se requeriría una actitud muy cuidadosa del Senado, para acreditar los extremos de la norma, en los términos que debe hacerlo una institución respetable, colocada ante hechos fehacientes.

Tena Ramírez, hablando de la aplicación de la ley, establece criterios irrecursables muy pertinentes: "No es admisible suponer una situación que ni es un hecho, ni cabe en una hipótesis jurídica".

En tal virtud, para que el Senado conozca de la desaparición de los poderes constitucionales de un estado, se necesita que obre una petición sobre la cual se inicia el proceso. A partir de ella, el Senado, a través de los mecanismos que estime pertinentes, realizará una indagatoria que le permita recabar de ciudadanos, organizaciones, grupos, autoridades municipales y partidos políticos, la información necesaria para cumplir con la delicada responsabilidad que la Constitución le confiere. Acreditado el hecho, procederá aplicar la norma.

Por eso sostenemos que la declaratoria que el Senado formula declarando la desaparición de los poderes y disponiendo que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, tiene que fundarse en hechos indubitables que fundamenten la hipótesis jurídica de que nos habla Tena Ramírez.

El caso de la intervención presidencial del texto en vigor, ya la hemos precisado con la interpretación auténtica; agregaríamos que procediendo del Presidente la terna a discusión, tendría la virtud de hacer menos polémico, vale decir, menos enojoso, el debate senatorial.

Al proponer suprimir la intervención presidencial, sobre este mismo particular, consideramos que si el debate puede ser polémico, de ello resultará una mejor elección y mejores perspectivas para llevar orden a la entidad sumergida en la anarquía.

Por esto mismo es que nos pronunciamos porque la elección del gobernador provisional se

haga por mayoría simple de votos, por que, así, el problema se resuelve sin complicaciones mayores, como podría acontecer si demandándose quórum especial, no puede reunirse, en cuyo caso las cosas seguirían como están, es decir, acéfalos los poderes del estado.

Finalmente, consideramos conveniente que las Constituciones locales definan el procedimiento para la designación de su gobernador provisional, como de hecho lo hacen ya una veintena o más; lo que si no pueden hacer, so pena de incurrir en abusos en contra de uno o de otro de los poderes legítimos, o para sustentar poderes ilegítimos, les declarar la desaparición de poderes, porque se parte de un imposible que consiste en que habiendo desaparecido todos, no queda, al interior del estado, poder alguno que pueda hacer la declaratoria en cuestión.

### **Nuestro proyecto de adiciones y reformas**

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, proponemos una reforma al texto constitucional que, en lo relativo, dispondría lo siguiente:

Art. 76 Fr. V.-...El nombramiento de gobernador se hará por el Senado de una terna que presentará al pleno quien lo nombrará por mayoría de sus miembros presentes...

Por cuanto a lo que se refiere a las disposiciones de la ley reglamentaria, proponemos adicionar un artículo 5o, como sigue:

Art. 5o.- A fin de fundar el dictamen, la comisión dictaminadora o en su caso la comisión que al efecto se designe, verificará, oyendo a la ciudadanía, sus organizaciones, grupos, autoridades municipales, si se dan los extremos de ley en el asunto a estudio.

Proponemos reformar el artículo 5o, que pasará al siguiente numeral como sigue:

Art. 6o.- Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales, procede-

rá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional; para este efecto presentará ante el pleno senatorial una terna para que, de entre las personas que la integran, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la declaratoria a que alude la parte inicial de este artículo.

Art. 6o.- Se deroga.

Art. 7o.- Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando habiendo el Senado declarado la desaparición de poderes, no haya tenido tiempo de hacer el nombramiento. Para tal efecto, recabará el expediente senatorial y si ello no fuera posible, la comisión integrará la terna para someterla a discusión del pleno.

Cuando durante el receso exista falta absoluta del gobernador provisional, se procederá de acuerdo con la parte final del artículo 6, correspondiendo a la Comisión Permanente hacer la designación.

Art. 8o.-

Art. 9o.-

Art. 10o.-

Art. 11.- Convocar conforme a la Constitución del estado dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo a elecciones (...) mismas que deberán efectuarse dentro de los tres meses siguientes...

Art. 12.-

Art. 13.-

Art. 14.-

Art. 15.-

## Consideraciones Finales

Como hemos dicho, la expedición de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76

Constitucional, tuvo la virtud de suspender la declaratoria de desaparición de poderes estatales desafectos en momentos de crisis.

En el uso reiterado del mecanismo, se confundía maliciosamente, el concepto de desaparición de orden constitucional de un estado que fue rechazado por el legislador en 1874, al eliminar la expresión "cuando el orden constitucional hubiere desaparecido" y la sustituyó en 1917, por "cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales".

Había entonces clara necesidad de someter a derecho, prácticas indudablemente negativas.

En 1936, el Senado aprobó un proyecto de ley reglamentaria debida a los Senadores Nicéforo Guerrero Jr. y Wilfrido Cruz que no pasó en la Colegisladora. El proyecto privilegiaba el caso de los poderes del estado que vulnerara el orden federal, por "reasumir la soberanía".

La propuesta que hoy hacemos, busca fortalecer al Senado, la instancia de responsabilidad por la vigencia del pacto federal y, en su caso, dar objetividad al proceso de designación del gobernador provisional.

De todo ello, estamos seguros, redundará la mayor armonía entre la federación y los estados, el equilibrio entre los poderes federales, la vieja aspiración del pueblo que si ha escogido el sistema federal de gobierno, es porque espera de su limpio funcionamiento, la suma mayor de beneficios.



*La Catedral de Monterrey.*

## Reforma Política necesaria para el D.F.

JUAN CARLOS SÁNCHEZ MAGALLÁN

**E**n el pensamiento de la historia de las ideas políticas, se constata que el hombre ha venido evolucionando en sus diversas etapas, desde las primeras organizaciones sociales, como la horda, el clan, la gens, la tribu, la confederación de tribus, hasta llegar a la ciudad y al Estado moderno.

En el pensamiento primitivo los brujos o curanderos ejercían una poderosa influencia en aquel tiempo. Apareció el tótem como forma de adoración a un objeto natural. Se traza el parentesco por la vía materna y aparece el matriarcado, más tarde surgirá la organización patriarcal, como un grado superior de desarrollo social y una forma más duradera y permanente de formación política. Con el sistema patriarcal aparece la esclavitud.

Al requerirse una autoridad más fuerte que fuere garantía de seguridad dentro de la tribu surge el caudillo, el patriarca o el héroe guerrero admirado por sus proezas, quien se sostenía en el gobierno por el consentimiento de sus súbditos y el apoyo de la religión. La ley se formaba por medio de los gobernantes.

Las tribus se dividieron cuando resultaron muy extensas o fueron incorporadas a los dominios del vencedor, integrando la confederación de tribus.

La ciudad Estado, representa el fundamento del pensamiento político en Grecia. La autoridad suprema del Estado descansaba en la asamblea, formada por todos los ciudadanos en intensa organización democrática. El hombre, decía Aristóteles, es por naturaleza un animal político

### Juan Carlos Sánchez Magallán

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fungió como Secretario General del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, así mismo, fue Representante ante la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Actualmente es Presidente de la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México en el Distrito Federal, y es Delegado Metropolitano de la Procuraduría Federal del Consumidor en la Delegación Cuauhtémoc.*

y la política, una ciencia más importante porque dentro del Estado se cumplen los fines más elevados del hombre, la concepción griega del Estado como entidad compuesta de todos los ciudadanos exige una participación activa de cada uno en la vida política.

En sus orígenes Roma constituye una Ciudad Estado formada por una serie de tribus. Se regía por la monarquía y además del Rey, existía un Senado y una Asamblea, aunque el Estado era la fuente de todos los derechos, la autoridad política procede en último término del pueblo considerado como una comunidad. Esta afirmación la hace Raymond G. Gettell en la historia de las ideas políticas.

Es así, como en cada pueblo, conforme a su cultura va evolucionando la organización del Estado, con las diferentes formas de gobierno; la monarquía, la aristocracia, la democracia, buscando siempre la definición de los derechos del pueblo en la participación de la obra gubernamental,

Ahora bien, hagamos un ligero análisis del pueblo azteca. Los mexicas eran gobernados por reyes con base en una filosofía teocrática; su religiosidad se basaba en el mesianismo que los llevó a ser considerados como el pueblo del sol, al decir de Alfonso Caso. Era el pueblo de los sacrificios porque el hombre ha sido creado por el sacrificio de los dioses y debe ofrecerle su propia sangre. Un pueblo guerrero por excelencia que extendió los dominios de su imperio por toda Mesoamérica, un pueblo cuya organización en la guerra, en la distribución de la tierra, la educación, la impartición de la justicia imperó un sentimiento religioso y el colectivismo del pueblo náhuatl. Esta interpretación se deduce de la filosofía náhuatl de Miguel León Portilla y de la historia de la literatura náhuatl de Angel María Garibay.

La grandeza de los mexicas, llegó al ocaso con la llegada de los hombres blancos y barbados, que iniciaron la conquista.

Fue la conquista una empresa privada, lo afirma en sus apuntamientos de "Derecho Patrio" el maestro José de Jesús López Monroy, de esta manera se produce la fusión de dos mundos el oriental y el occidental y dos culturas: la indígena y la española.

Los conquistadores, el Estado español y los reyes, justificaron el derecho de conquista invocando como argumento supremo la bula de Alejandro VI "la Iler Caetera", especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa entre España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus nacionales. Se consideraba legal una conquista cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles, y las donaciones hechas por la santa sede a los soberanos católicos.

Cortés, a su llegada funda el municipio de la villa rica de la Veracruz, como primer acto de soberanía popular, toma posesión a nombre de Dios y del Rey con la cruz y escudo de armas de Castilla; hicieron alcaldes y regidores y se juntaron en cabildo nombrando a Cortés justicia mayor y capitán general. Cortés al paso de los pueblos conquistados derrumba templos e ídolos e impone la religión católica, con ayuda de los tlaxcaltecas logra la caída de Tenochtitlan y vence a Cuauhtémoc, último jefe mexica, padre de nuestra nacionalidad, consumándose la conquista en agosto de 1521.

Es así como surge la época colonial, con la acción de exploradores y conquistadores y la obra expansionista y de conquista espiritual de los religiosos; franciscanos, dominicos, agustinos, jesuitas, carmelitas, etc., quienes integraban el clero regular, pues el clero secular únicamente se encargaba de la administración de los fieles, de erigir iglesias, conventos y parroquias, que durante los trescientos años de dominación española fueron incontables; así dividen al país en diócesis y arquidiócesis y con el tiempo se harán dueños de grandes extensiones de tierra por medio de los diezmos, primicias, derechos

parroquiales, donaciones, etc., constituyendo la propiedad de manos muertas. De esta manera la Iglesia se convierte en un gran poder económico, político, social, que en muchas ocasiones se impuso al poder civil así lo afirma Emilio Portes Gil, en el "poder civil y el clero".

Como bien sabemos, durante la época de la colonia, se transplantaron política y jurídicamente instituciones diversas de Derecho Público, en América; como el municipio, "escuela de genuina democracia", la Casa de Contratación de Sevilla creada como organismo metropolitano radicada en España, para centralizar el tráfico con los indios; los virreinos como delegados del Rey, las audiencias como tribunales de justicia y cuerpos consultivos del Virrey, el Consulado del Mar, etc.

El primer ayuntamiento metropolitano se fundó en Coyoacán y más tarde fue trasladado a México. Era presidido por el corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un Alférez Real, un Alguacil y un Síndico.

El ayuntamiento estaba facultado para emitir disposiciones y acuerdos de observancia general, ordenanzas sobre cuestiones de policía y buen gobierno, servicios públicos, organización y vigilancia de gremios, etc.

En el año 1786, los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, ellos presidían los cabildos y monopolizaban funciones administrativas.

La Ciudad de México, quedó como capital de la Intendencia y comprendía el territorio del Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero. Cada intendencia se dividía en partidos y cada partido en municipalidades.

Los corregidores presidían los ayuntamientos de sus respectivas capitales. Hay que hacer notar, que el Cabildo Metropolitano de 1808 con Primo Verdad y Azcárate, al proponer al Virrey Iturrigaray y devolver la soberanía al Rey o sus sucesores en tanto recobrasen su poder, éste deberá otorgar

juramento y pleito homenaje a la Nación; implicaba esta medida, una Independencia sujeta a condición resolutoria que podía convertirse en definitiva. Fue un movimiento que constituyó un eslabón entre el régimen virreinal que estaba condenado a morir y el nuevo movimiento insurgente que iba a rescatar la soberanía del pueblo del gobierno español.

Es así como se inicia el movimiento de Independencia con Hidalgo, Allende, Aldama, Avallado, los Bravo, los Galeana, Matamoros, y Doña Josefa Ortiz de Domínguez, que más tarde se continuara por Morelos, quien en el Congreso del Anáhuac incorpora los Sentimientos de la Nación para la libertad de América y crea la Constitución de Apatzingán que es un documento, nos dice Miguel de la Madrid, que denota ya un viraje ideológico y político fundamental en la lucha de la Independencia; se afirma la soberanía del pueblo y la división de poderes y se denota una idea social dentro del movimiento insurgente de moderar la opulencia y la indigencia, se aumente el jornal del pobre, mejore sus costumbres. Aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto, y reitera la abolición de la esclavitud. El Poder Legislativo se hacía residir en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo Tribunal.

A la muerte de Morelos en 1815, sólo Guerrero y Pedro Ascencio mantenían el movimiento insurgente en las montañas del sur.

El Partido Español, integrado por peninsulares, alta milicia y alto clero, clases privilegiadas de la colonia, eran decididos partidarios del absolutismo bajo el cual habían medrado en los siglos de la colonia y que aun querían conservar sus intereses, razón por la cual eran enemigos de la insurgencia; por ello Matías Monteagudo y el Oidor Bataller organizaron las Juntas de la Profeza, plan que pretendía independizar a la Nueva España para ofrecerle su trono a un Infante español. Agustín de Iturbide fue el comisionado para combatir a los revolucionarios sureños con un

plan conciliador, y ofrece una monarquía constitucional, asimismo, mediante el Plan de Iguala consume con Guerrero la Independencia de México en 1821, después de largos once años de lucha.

Con la firma de los Tratados de Córdoba, se instala la Junta Provisional Gubernativa, siendo Iturbide Presidente de la Junta y de la Regencia por aclamación, quien deja en libertad a las Cortes del Imperio para designar libremente al monarca, en caso de que los infantes españoles no acepten la corona, y tres meses después de haberse puesto en obra el Congreso, Iturbide se proclama emperador el 21 de mayo de 1822. El Congreso, se declara clausurado y se establece una Junta Nacional Instituyente a fin de convocar a un nuevo Congreso Constituyente y elaborar un Reglamento Provisional del Imperio.

Santa Anna se levanta en Veracruz y pide la reinstalación del Congreso en virtud del Plan Casamata, plan que triunfa reinstalándose el Congreso, obligando al Emperador el 19 de marzo de 1823 a que abdique ante el mismo Congreso Constituyente. Termina así el efímero Imperio de Iturbide quien marcha al destierro, quedando en libertad la nación para constituirse como mejor le acomodara.

La Comisión de Constitución presentó al Congreso un proyecto de acta Constitucional que sería aprobada el 31 de enero de 1824 con el rubro de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", mediante la cual se adopta la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal. Se reafirma la Independencia y se dice que la soberanía reside esencialmente en la nación. El Congreso, más tarde discute, aprueba, promulga y publica el 5 de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se dan facultades al Congreso Nacional para elegir el lugar de residencia de los poderes federales, y así el 18 de noviembre de ese año, por intervención de Fray Servando Teresa de Mier se fija una superficie de dos leguas en torno

del centro de la Ciudad de México. Desde entonces la Ciudad de México ha sido sede de los poderes federales y conforme al pacto federal, los Estados serán libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos por dicho pacto.

Las bases para la nueva Constitución en 1836 dan origen a las 7 leyes centralistas, siendo una de ellas la que establece el Supremo Poder Conservador, mismas que no regirán por no satisfacer a las fuerzas públicas imperantes. Estas leyes incorporan el Distrito Federal al Departamento de México, la Ciudad de México como su capital. La República se dividía en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos, subsistiendo los ayuntamientos. En cada departamento había un gobernador designado por el Presidente de la República dentro de una terna propuesta por la Junta Gubernativa.

Santa Anna se opuso decididamente al Poder Conservador, porque será un obstáculo para el ejercicio del Poder Ejecutivo. La imposibilidad de gobernar con dicho régimen la sostuvo igualmente Barragán, Don José Justo Corro y Bustamante. López de Santa Anna terminó la impotencia Constitucional centralista.

Las Bases Orgánicas de 1843, sancionadas por Santa Anna, dejaron subsistente el régimen de departamentos cuyo gobierno quedó a cargo de los gobernadores y de las asambleas departamentales; el D.F. quedó incorporado al Departamento de México, cuya capital era la Ciudad de México, que a su vez era la capital de la República.

En 1846 se restaura la vigencia de la Constitución de 1824 y se determina que mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.

Al comenzar las funciones el General José Joaquín Herrera, llegó el caso de guerra de los Estados Unidos contra México y para salvar gran parte del territorio nacional, se pactó la anexión de Texas a Washington. Guerra injusta que termi-

na con los Tratados de Guadalupe Hidalgo en febrero de 1848, en que se perdía California, Nuevo México y Texas.

A la postguerra gobernará a la República de la Peña y Peña, Don Pedro María Anaya, Don José Joaquín Herrera, Mariano Arista, Juan B. Ceballos, Lombardini, testaferro de Santa Anna, y el propio Antonio López de Santa Anna que conforme a las Bases Provisionales para la Organización del País del 22 de abril de 1853, se enviste de amplias facultades para reorganizar todas las ramas de la administración pública, cambia el nombre de Estados por el de departamentos y al Distrito Federal lo convierte en Departamento de México e instaura la más oprobiosa de las dictaduras.

Como consecuencia del triunfo de la Revolución de Ayutla encabezada por Don Juan Alvarez, se instituyó el gobierno provisional de Ignacio Comonfort, quien en 1856 expide el Estatuto Orgánico Provisional que establecía las bases de gobierno, en tanto se expedía la Constitución y encomendaba el gobierno de los Estados y de la capital a un gobernador designado.

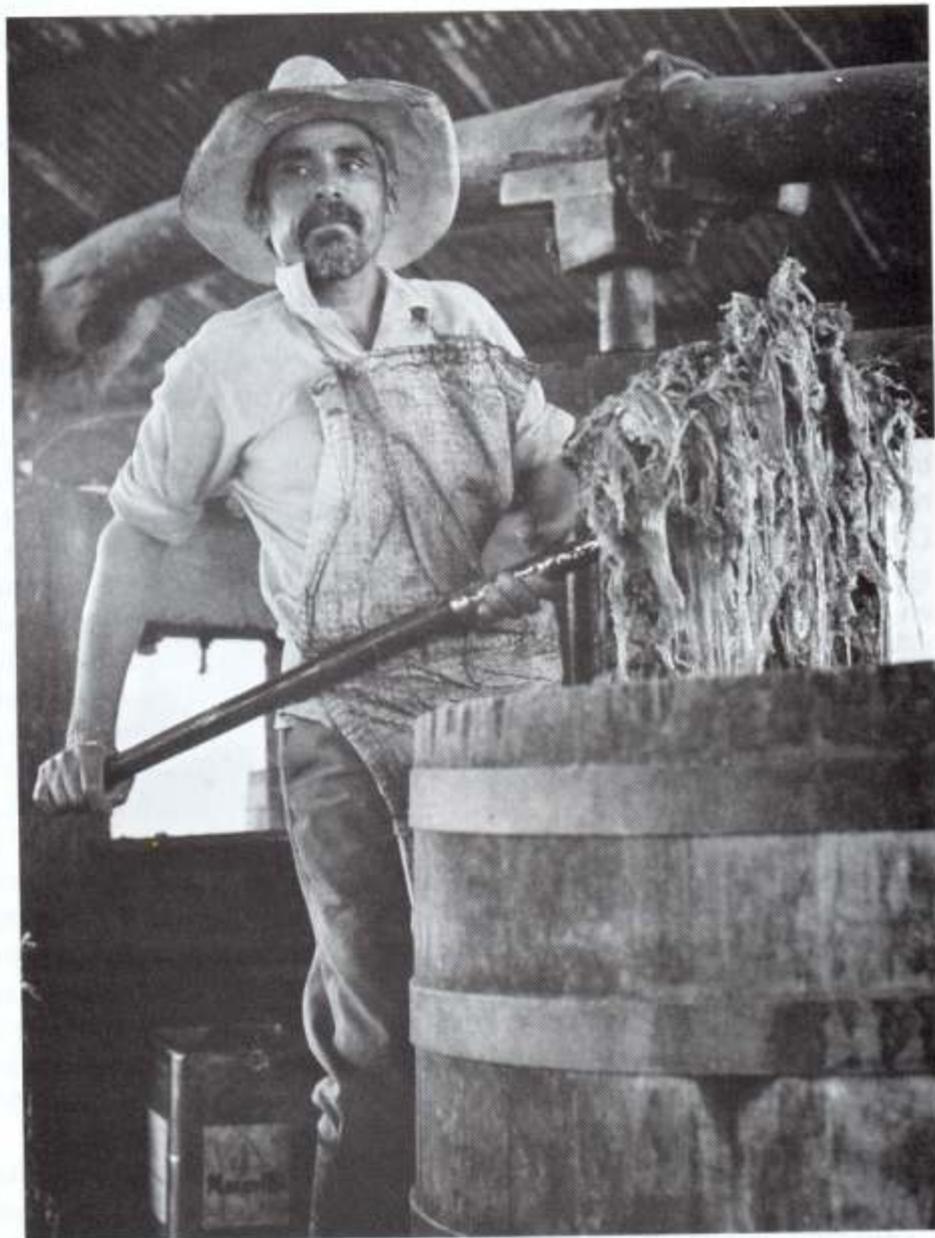
En la Constitución de 1857 se confirmó el régimen federal republicano, y se contempla al Distrito Federal como parte del Valle de México. Esta Constitución poca vigencia tuvo.

El gobierno de Juárez se distinguió por establecer el orden Constitucional, terminar con el

Imperio de Maximiliano y restaurar la República, lo cual logró en 1869.

En 1861 se expidió el decreto por el cual el Ayuntamiento de la Ciudad de México estaría integrado por 20 regidores y dos procuradores.

En 1903, Díaz expide la Ley de Organización Política y Municipal del D.F., mismo que quedó dividido en 13 municipalidades.



*El centenario proceso de producción del mezcal, en Bustamante.*

El Distrito Federal quedó sujeto en el orden administrativo, político y municipal al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, de quien dependía el Gobernador del D.F., de tal manera que el Gobernador del D.F., el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas formaban el Consejo Superior de Gobierno.

La Constitución de 1917 establecía en el artículo 73 fracción VI la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, dividiendo su territorio en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. El gobierno del D.F. estaba encomendado a un gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El Presidente Municipal era la primera autoridad política en su jurisdicción. En el año de 1928 se dan nuevas bases en el gobierno de Alvaro Obregón para la organización política y administrativa del D.F., suprimiéndose el régimen de municipalidades y encargando el gobierno del D.F. al Presidente de la República, quien lo ejercía a través del Jefe de Departamento del D.F. en esta ley orgánica se establecen 13 delegaciones.

En 1931 se hacen reformas a la Ley Orgánica y desaparecen las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya, quedando únicamente once.

En el año 1941 el Congreso de la Unión emite una nueva Ley Orgánica y divide al Distrito Federal en Ciudad de México y doce delegaciones; surge Villa Gustavo A. Madero y San Ángel se transforma en Villa Alvaro Obregón.

El Jefe del Departamento, es auxiliado en su encargo por un Consejo Consultivo, delegados, subdelegados y demás órganos.

La ley orgánica de diciembre de 1977 aumenta de una a tres secretarías generales y divide al Distrito Federal en 16 delegaciones; se crean cuatro delegaciones más; Miguel Hidalgo, Benito

Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, de acuerdo a la reforma de 1977, el Congreso de la Unión conserva el ejercicio de las facultades legislativas y el Presidente de la República, conserva el encargo de gobernar el Distrito Federal. Se establece como modalidad que los ordenamientos legales y los reglamentos serán sometidos al referéndum y además podrán ser objeto de iniciativa popular. Es de observarse que aquí se establecen las primeras formas de participación ciudadana.

En 1978 se crea una nueva ley orgánica que aumenta a seis el número de secretarios generales y posibilidad de dos secretarios adjuntos. Se divide al Distrito Federal en 16 delegaciones y los delegados son nombrados por el Jefe del Departamento, con aprobación del Presidente de la República.

Esta ley establece que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana están integrados por los comités de manzana, las asociaciones de residentes y la junta de vecinos en cada una de las delegaciones y para el D.F. se integra un Consejo Consultivo. Esta es una segunda forma de participación ciudadana.

La reforma constitucional de 1987, es la primera reforma política para la ciudad; el Presidente de la Madrid propuso al Congreso, mediante decreto, la creación de una Asamblea de Representantes cuyos lineamientos fundamentales se contienen en la base tercera del artículo 73 Constitucional; la Asamblea se integrará por 66 representantes de los cuales, cuarenta serán electos según el principio de representación proporcional. Sus miembros serán electos cada tres años con facultad para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en relación con servicios públicos sociales, culturales y económicos, además de ser un órgano de gestión social.

En esta reforma se reafirma el principio Constitucional de que el Gobierno del D.F. está a cargo del Presidente de la República y se conser-

va en el Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al D.F.

Una segunda reforma política se produce en 1993, mediante la cual se reforman varios artículos de la Constitución; entre ellos la fracción VI del artículo 73 y 122.

### Avances de esta reforma:

- a) Ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes del D.F., convirtiéndose en Legislativa.
- b) Elección indirecta del jefe de gobierno, a propuesta del Presidente de la República, será del partido que sea mayoría en la Asamblea Legislativa del D.F.

Se autoriza al Congreso a elaborar el Estatuto de gobierno del D.F., que regula derechos políticos, así como la distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión.

Ratificación de la Asamblea legislativa del nombramiento de delegados.

- e) Se creó la figura política del Consejero Ciudadano para supervisar programas de gobierno y gestionar cuestiones sociales.

En enero de 1995, se efectuó conforme a convocatoria, una nueva consulta popular sobre la reforma política, en cuya mesa se instalaron ocho comisiones de trabajo. Durante el periodo del 24 de enero al 14 de marzo participaron 675 ponentes; con la presencia de partidos políticos, organizaciones sociales, académicos, intelectuales y sociedad civil.

Es pertinente mencionar que dichas comisiones fueron las siguientes:

1. Naturaleza jurídica y política del D.F.
2. Órganos de gobierno.
3. Elección del titular del órgano central de gobierno.

4. Formas de gobierno en las delegaciones políticas.
5. Formas de participación ciudadana.
6. Reforma al sistema judicial y de seguridad pública.
7. Asuntos electorales.
8. Asuntos metropolitanos.

En cada una de las mesas se analizaron y desarrollaron las diferentes propuestas, tomando en cuenta los lineamientos constitucionales y el contenido del estatuto de gobierno, en búsqueda de una participación ciudadana más efectiva en la elección de sus gobernantes y en el fortalecimiento de sus instituciones a efecto de abrir mayores canales democráticos en la ciudad.

Muchas fueron las coincidencias a las que se llegó y entre ellas la de elección popular directa del jefe del Distrito Federal.

En esta reforma política, se precisa en forma reiterada la elección directa por voto universal, directo y secreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la elección indirecta de las autoridades delegacionales, situación esta última con la cual disiento, porque sostengo la idea de una elección directa, con voto secreto y universal, a efecto de lograr más autonomía política con mayores transferencias de atribuciones y recursos financieros que trasladen responsabilidad con información e incorporando a todas las decisiones públicas el sustento ciudadano.

La descentralización administrativa, en términos del Dr. Pedro Zorrilla Martínez, "alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno".

O como lo define Fernando Garrido Falla, "la descentralización administrativa es una forma de administración indirecta donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas".

Igualmente, sostengo la idea de un proyecto de legislación electoral propio con organismos electorales autónomos e independientes del Poder Ejecutivo.

Se ha reiterado sistemáticamente, se incorporen en nuestra ley fundamental el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular, como formas legítimas de participación ciudadana, con el propósito de mejorar el sistema democrático en el gobierno, fortaleciendo al federalismo, al dar más vida a la autonomía estatal y una mejor distribución del poder de la autoridad.

De importancia es democratizar al poder, reconociendo al pluralismo, creando nuevas bases en las relaciones sociales en base a los consensos, generando legitimidad en la acción pública. Por ello impulsar el cambio democrático en el marco del respeto, a las leyes y acuerdos, fortalecerá nuestro Estado de Derecho propiciando equilibrios que en la organización política de la sociedad impulse una nueva cultura: "la de cooperación y colaboración ciudadana". Solamente así lograremos unidad nacional afianzando soberanía.

Por ello, propongo enfáticamente, una reforma al artículo 115 constitucional, para que en México haya una verdadera autonomía del Municipio Libre, estando de acuerdo con el jurista Ignacio Burgoa, en que se divida este artículo en dos apartados; el a y el b; el primero, referido a los estados y el segundo al Distrito Federal, cuya función legislativa se depositaría en un Congreso Local, cuyos representantes populares serían diputados y el Ejecutivo local, administrado por un Jefe de Gobierno llamado Alcalde; el territorio del D.F., estaría dividido política y administrativamente en "distritos políticos", dándose importancia a la descentralización interna de cada entidad federativa respecto de sus municipios o distritos, en el caso del D.F.; con más vías de participación ciudadana; esto acabaría con el centralismo exacerbado que está agotado, dando fortaleza económica a los estados y municipios con mayores atribuciones y una redistribución

del poder en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Siendo cuidadosos de que esta descentralización política contribuya al fomento de las administraciones territoriales, sin quebrantar la unidad funcional del Estado incrementando niveles de gobernabilidad en la acción pública, agregándose mayores dosis de participación de ciudadanos y de grupos sociales organizados.

Propongo igualmente que el Poder Legislativo en el D.F., tenga más facultades y que por lo tanto, la Asamblea Legislativa o Congreso Local, recobre las facultades concurrentes que están reservadas a la Cámara de Diputados y que los Consejeros Ciudadanos se elijan paritariamente, el 50% por los partidos políticos y el otro 50% con participación ciudadana, con la posibilidad de que participen candidatos independientes que cumplan con los requisitos que la ley señale.

En cuanto al Poder Ejecutivo se refiere, se haga realidad el federalismo, mediante la descentralización política y administrativa y se elija democráticamente al Jefe de Gobierno en forma directa, con voto universal y secreto; en la misma forma se haga la elección de delegados y se creen igualmente las subdelegaciones regionales con asignación de recursos para que estén más cerca de la ciudadanía y resuelvan sus necesidades con celeridad y eficacia, en el lugar mismo de los problemas.

Por último, sostengo la idea de una amplia coordinación del Gobierno Federal, con los gobiernos locales, municipales o delegacionales, con delimitación de facultades de acuerdo con sus competencias y funciones, en reconocimiento pleno de las autonomías respectivas, porque como afirma el Dr. Pedro Zorrilla Martínez: "en el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal, y financiera en favor de los gobiernos locales". Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración central sean revi-

sados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios.

## Conclusiones

1a. Los antecedentes históricos de orden Constitucional, representan un valioso acervo para entender el proceso reformador que ha sufrido nuestra carta fundamental, a través de la vida política y social del pueblo mexicano.

2a. Se deduce del estudio y análisis de las diferentes épocas de la historia de México, que el Distrito Federal ha sido sede de los poderes federales, y la Ciudad de México, capital de los mexicanos y que el Presidente de la República es quien ha gobernado el Distrito Federal, delegando facultades a un gobernador o Jefe de Departamento del Distrito Federal.

3a. Que el gobierno del Distrito Federal, funcionó mediante el régimen de municipalidades conforme a la Constitución de 1917.

4a. Que en 1928, la Constitución Federal se reforma para desaparecer el régimen de municipalidades debido al caos y anarquía existente en la administración de los servicios públicos y desde el punto de vista político electoral; estableciéndose las delegaciones políticas del Distrito Federal.

5a. Las reformas al gobierno del Distrito Federal plasmadas en las diferentes leyes orgánicas contempla en la realidad actual una división política del Distrito Federal en 16 delegaciones a cargo de delegados nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República y hoy ratificados por 1ª Asamblea Legislativa.

6a. La reforma de 1987, que da origen a la Asamblea de Representantes como un órgano colegiado, facultado para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos relativos a la vida de ciudad de México.

7a. En el año de 1992 el Jefe del D.D.F. estableció 4 mesas de concertación para emprender una reforma política para la ciudad; incluyente, que buscó la restitución de derechos políticos de sus habitantes, buscando salidas institucionales a los problemas con el concurso de todas las fuerzas políticas en un plano de civilidad. Se pronunció por una reforma pactada que incluyera un compromiso de responsabilidad fiscal.

8a. En 1993 se avanzó lográndose lo siguiente:

- a) La ampliación de facultades a la función legislativa.
- b) La elección indirecta del Jefe de Gobierno de la ciudad.
- c) La creación del Estatuto de Gobierno para el D.F.

El surgimiento de la figura política del "Consejero Ciudadano"

9a. La nueva reforma política que en el año de 1995 convocó el gobierno de la ciudad, instalando 8 mesas de trabajo bajo la siguiente modalidad:

El patrocinio y dirección de las 8 mesas lo tuvieron los partidos políticos con representación la Asamblea Legislativa y el Gobierno de la Ciudad apoyó con información y logística el desarrollo de los eventos donde se desahogaron las agendas, previamente consensadas con las fuerzas políticas de la ciudad.

10a. Existe un punto de acuerdo en la Cámara de Diputados sustentado por los 4 partidos políticos nacionales con registro para que el próximo periodo de sesiones revisen y debatan las propuestas que en el presente trabajo realizo.

## Propuestas de reforma necesaria para el D.F.

1.- Realizar cambios legislativos a la Constitución General de la República en su artículo 115 dividiéndose en 2 apartados, el "a" para lo relativo a los Estados, y el "b", de excepción para el ámbito del Distrito Federal.

2.-Dicho apartado "b" contendría la reestructuración constitucional del Distrito Federal, respecto de los poderes y sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

3.-Establecería la elección del Jefe de Gobierno o Alcalde por voto secreto, directo y universal de los ciudadanos, restaurándose derechos políticos plenos al igual que el que tienen nuestros connacionales en las entidades federadas, con delimitación clara de facultades y atribuciones.

El periodo del encargo sería por 6 años.

4.-A efecto de otorgar mayor autonomía a las delegaciones, reconvertirlas a distritos políticos con elección directa de sus titulares, señalando con precisión ámbitos competenciales en sus funciones para salvaguardar el funcionamiento de la ciudad e incluso de la metrópoli. El periodo de encargo sería por 3 años.

5.-Que la Asamblea Legislativa del D.F., se convierta en el Congreso Local del Distrito Federal, ampliando su función de ser, incorporando facultades que son concurrentes con la Cámara de Diputados.

Que este Congreso del Distrito Federal de vida a una Ley Electoral Local para el D.F., donde señale claramente las reglas para las elecciones del Poder Ejecutivo, del Jefe de Gobierno o Alcalde, jefes de demarcación o de del propio Legislativo de Distrito; Asambleístas o diputados locales, así como de los Consejeros Ciudadanos y del Poder Judicial que más adelante comentaré. De impostergable compromiso social será el de crear un órgano electoral autónomo y ciudadanizado sin vinculación directa con el Ejecutivo Local y Federal.

7.-Asímismo este Congreso Local, conocería de manera directa lo relativo al Estatuto de Gobierno del D.F., que realiza funciones parecidas a la de una Constitución local y que a mi juicio deberá de serlo.

8.-También considero que para impulsar la participación e iniciativas ciudadanas en las políticas públicas, este Congreso Local deberá incorporar las figuras sociales del plebiscito, referéndum y la iniciativa popular:

**Plebiscito;** para que las decisiones públicas fundamentales, así como cambios constitucionales sean sometidos a consulta popular. **Referéndum;** en el mismo sentido para las decisiones importantes del gobierno de la ciudad. **Iniciativa popular;** para que los ciudadanos tengan capacidad legal de impulsar leyes locales e incluso federales.

9.-Que la nueva figura política de los Consejos Ciudadanos tengan autonomía plena con facultades ampliadas, para su incorporación definitiva en la toma de decisiones emanadas de los actos administrativos o de gobierno, logrando incluir atribuciones en su función para fiscalizar el gasto público e inclusión definitiva en la planeación de las políticas locales.

10.-Que en el registro de candidatos a Consejeros Ciudadanos se permita la participación directa de los partidos políticos nacionales con registro, de organizaciones sociales, así como de candidaturas independientes, para conservar equilibrios y no cancelar derechos políticos a estos, todos los otorgados con gran precisión en los artículos 41 y 127 constitucionales.

11.-Respecto del Poder Judicial del D.F., consolidar la autonomía del Tribunal Superior de Justicia del D.F., incorporando en la designación de jueces y magistrados la propuesta de colegios y asociaciones, legalmente acreditadas y que su elección sea función del Poder Legislativo Local, evitando subordinación de este con el Poder Ejecutivo.

Asímismo el encargo de procurador también se propone surja del mismo método.

En materia de seguridad pública, que su designación sea propuesta de una terna del Jefe de

Gobierno y su designación sea producto del análisis riguroso de los legisladores locales.

13.-Respecto de los asuntos metropolitanos, en concordancia del artículo 115 constitucional, que permite la figura jurídica de "asociación de municipios" para la atención de los servicios públicos, impulsar la creación de un "órgano permanente de coordinación metropolitana" que tenga facultades amplias mediante la suscripción de convenios locales, estatales y federales respetando las respectivas soberanías que permitan darle salida a asuntos tan importantes como, el medio ambiente, la seguridad pública, el transporte, el agua y los desechos sólidos.

### Conclusión general:

Las propuestas anteriores son y deben ser; para impulsar las iniciativas ciudadanas, fijando límites al ejercicio del poder:

1) En su nivel vertical; desde el Presidente de la República que transferiría facultades que le son propias; desde el Alcalde o Jefe de Gobierno que tendría claramente definidas sus atribuciones, hasta los jefes de demarcación o de distrito que tendrían mayores niveles de responsabilidad al ser electos directamente por los ciudadanos, y

2) En su nivel horizontal; al otorgarle facultades legislativas plenas al Congreso Local del D.F., con diputados locales en una soberanía conformada pluralmente, emanada de los partidos políticos nacionales con registro, que junto con un Poder Judicial del D.F., que tendría autonomía plena al incorporar novedosos mecanismos en la integración y designación de sus juzgadores, al surgir estos de propuestas de colegios y asociaciones de abogados reconocidos legalmente por las instituciones y la sociedad y estos 2 poderes a su vez pendientes de la legalidad y equidad con la que el Poder Ejecutivo Local se debe conducir en su actuación cotidiana al realizar el ejercicio de gobierno. Incluyendo la elección indirecta del

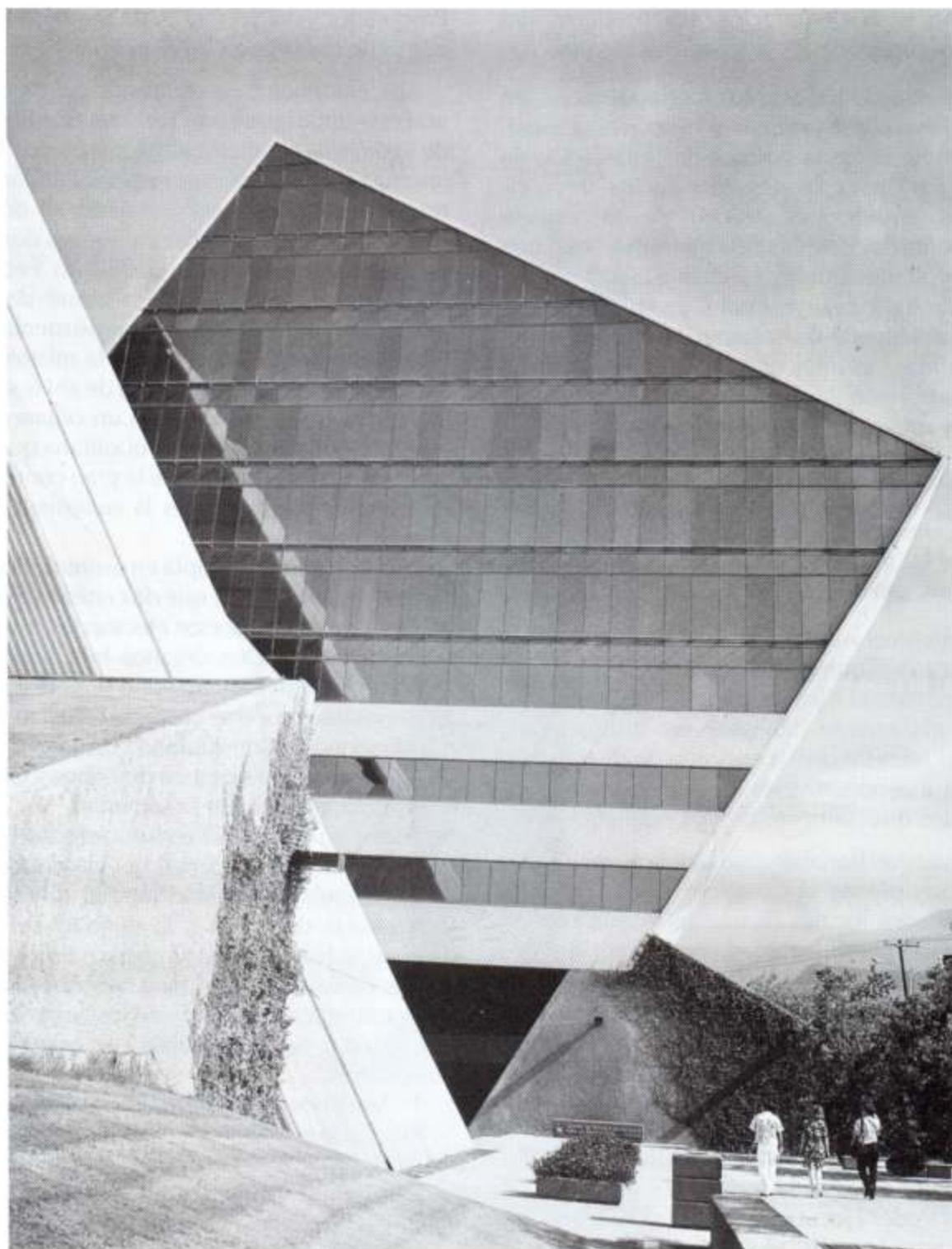
Procurador y del Secretario de Seguridad Pública por parte del órgano legislativo.

Adicionalmente, en términos del federalismo que esta impulsando el Presidente Zedillo Ponce de León, que se puede sintetizar como "la transferencia de recursos con responsabilidad a estados y municipios para fortalecer el desarrollo regional o local, con criterios nuevos de equidad en los asuntos fiscales. El Distrito Federal no puede ser la excepción, en virtud de que la ciudad financieramente es autosustentable, incluso con recursos fiscales de la misma se promueven obras metropolitanas, de ahí que surja la propuesta de la creación de un órgano permanente de coordinación metropolitana que impulse líneas homogéneas entre la gran conurbación de conurbaciones que es la supermetrópoli en que vivimos.

Asímismo se contempla en asuntos electorales la creación de una ley que dé certeza y seguridad de que nuestros procesos electorales sean lo más nítidos posible. Con órganos independientes y autónomos, con participación directa de los ciudadanos y se propone elevar el rango de Estatuto Ciudadano a la Constitución Local del D.F., para detallar y ampliar nuestros derechos y obligaciones públicas para con la sociedad.

Todo está enmarcado en una reforma Constitucional al artículo 115 rige la vida municipal de México, creando una fracción "b", de excepción, que estaría dedicada a la entidad del Distrito Federal, salvaguardando historia, tradición y principios constitucionales para que nuestro territorio local siga siendo sede de los poderes federales, capital de la República y orgullo de los mexicanos.

1. Antecedentes históricos	página - 1
Reforma de 1987	página - 12
Reforma de 1993	página - 13
Reforma de 1995	página - 13
V. Conclusiones	página - 19
VI. Propuestas de reforma	página - 22



*El edificio del Centro de Tecnología del Tec.*

# Efectos de políticas regionales y federalismo en México. Consideraciones metodológicas en torno de Ejecutivos estatales: El caso Tabasco (1970-1994)

MANUEL CEDEÑO DEL OLMO

## 1. Una ecuación conflictiva: criterios de regionalización y sistema federal

El interés de abordar el tema del cambio regional y sus impactos sobre el esquema federal y, dentro de éste, específicamente la situación de los estados, surgió al tratar de determinar el origen, las características y las transformaciones de la actividad del Poder Ejecutivo en el estado de Tabasco en un lapso de poco más de 20 años<sup>2</sup>. Para ello me pareció importante considerar algunos supuestos que permitan desarrollar una alternativa de estudio de la relación Estado-región en el México contemporáneo. De ahí que este trabajo intente hacer una propuesta metodológica de estudio de caso para abordar dicha relación y observar las situaciones que condicionan las reformas al modelo federal en el pasado reciente.

<sup>2</sup> En este periodo se desarrolla la actividad de seis gobernadores (cuatro por elección y dos sustitutos), éstos son: Mario Trujillo García (1971-76); Leandro Roviroso Wade (1977-82); Enrique González Pedrero (1983-87); José M. Peralta López (gobernador sustituto de diciembre de 1987 a diciembre de 1988); Salvador Neme Castillo (1989 al 28 de enero de 1992) y Manuel Gurria Ordoñez (gobernador sustituto de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1994). Particularmente el periodo de Neme Castillo es relevante porque tiene que dejar la gubernatura a mitad del sexenio, debido a la situación de crisis política y al cambio en la relación Estado-región

### Manuel Cedeño del Olmo

*Docente-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Marzo de 1996.*

Estudió la licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional, tiene Maestría con orientación en Historia Política, estudios de doctorado en Ciencias Sociales en El Colegio de México y obtuvo el grado de Doctor en Ciencia Política.

Ha publicado diversos ensayos y artículos en revistas especializadas; autor de l libro "Estado y Partidos Políticos en el Periodo Constitucional de la Revolución mexicana" (UJAT, 1986) y coautor de "Historia del Congreso del Estado de Tabasco" periodos 1910-1935 y 1957-1982.

*Este trabajo originalmente fue preparado para discutirse en el Segundo encuentro nacional sobre el desarrollo regional en México, celebrado en la ciudad de Toluca, estado de México, en mayo de 1996 y forma parte de una investigación más amplia sobre políticas regionales y estructuras de poder en México.*

La evaluación del federalismo en buena medida debe pasar por retomar los parámetros y tendencias que adquirieron las denominadas políticas de desarrollo regional, así como también explicar cómo la transición del régimen político mexicano se encuentra entrapada entre la centralización de funciones y la posibilidad de fragmentación regional por la dinámica que adquieren las fuerzas locales y regionales en su intento por ampliar la base de su influencia política.

En sí mismos, los ejecutivos estatales no determinan una región, pero, indudablemente, aportan elementos de contexto a factores que la perfilan tal y como es la organización espacial del poder y su confluencia en una territorialidad. Por otro lado, cuando el gobierno nacional interviene en el curso de la economía de los estados, normalmente lo hace a partir de establecer criterios regionales justificados en un régimen federal. Esto me lleva a tratar de explorar la viabilidad de un hilo conductor para establecer la naturaleza en un ambiente donde los poderes ejecutivos estatales son una de las partes más visibles.

Las críticas al federalismo han permeado prácticamente todos los espacios de la discusión en ciencia social en México, lo mismo en la historia que en la ciencia política, al hallarse inmerso en un sistema presidencialista que, si bien en los últimos tiempos ha hecho el esfuerzo por descentralizar funciones (en México particularmente desde 1983 y en 1989-90 se observan importantes medidas en esa dirección), lo que incide en la vida municipal y local en la asignación directa de ingresos para el gasto público a los gobiernos locales, etc.; sin embargo, se trata de un proceso implementado en forma contradictoria, pues ante nuevos escenarios locales de participación social se continúa arrastrando los vicios de la centralización de funciones en puntos clave que neutralizan las

bondades de las reformas que tratan de fortalecer la dinámica federal.<sup>3</sup>

El proyecto descentralizador en México a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional en 1983 desviaron la atención del meollo sobre el problema democrático del que el federalismo es uno de los puntos medulares.<sup>4</sup> Esto ha llevado a plantear como solución la idea de un "federalismo cooperativo", respuesta a las grandes problemáticas para la reforma del Estado y, consecuentemente, del federalismo.

Coincido con la opinión<sup>5</sup> que señala que el Estado, desde la posguerra, se encuentra orillado a buscar en la cesión de funciones a los mandos locales los elementos mínimos de legitimidad requerida por el régimen político; sin embargo subyace en esta actitud nuevas formas de control social y territorial, visibles sobre todo en el medio urbano.

Si bien los conceptos sobre planificación (que orilla a una revisión del esquema federal) y la organización de mecanismos para asignación de recursos han cambiado radicalmente desde principios de la década del ochenta y parte de los noventa (el PRONASOL por ejemplo), no se calculó que provocarían rupturas en los esque-

<sup>3</sup> Lujambio ha señalado que debe discutirse para el caso mexicano la dicotomía entre un sistema presidencial que es, por su naturaleza, mayoritario y excluyente, y el federal, que debe ser consensual e inclusivo. Señala además que si el federalismo y el Congreso de la Unión logran institucionalizar la nueva pluralidad y actúan como "canalizadores políticos", el dilema central en México se orientará solamente hacia las instituciones formales que acotan las funciones presidenciales. Véase: Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México, UNAM, 1995, p. 10-11.

<sup>4</sup> Me parece pertinente la observación de Gil cuando señala que la aplicación de un esquema deliberado de descentralización partiendo de una organización estatal centralizada corre el riesgo de que se fomente la creación de pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios. Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica." en Torres, Blanca. *Descentralización y democracia en México*. El Colegio de México, 1986, p.65.

<sup>5</sup> Revei-Mouroz, Jean. "Pour une géopolitique régionale et urbaine." en Revei-Mouroz, J. *Pouvoir local et regionalismes*. París, IHEAL, 1990.

mas de crecimiento, en especial en aquellos países, y sus respectivas zonas, que experimentaron un espectacular auge petrolero.

Las características de las tendencias socio-económicas del estado de Tabasco parecen permitirnos comprender cuestiones como las siguientes: a) una particular forma de utilización del espacio; situación que propicia choques entre las condiciones naturales; b) la evolución de la organización social; y, c) los cambios en la capacidad de las instituciones. De ahí que al abordar el caso del estado de Tabasco como un problema distintivo de la reorganización regional en México, parto de considerar que se trata de un espacio que refleja algunas de las incompatibilidades entre régimen y políticas formalmente señaladas hacia el desarrollo regional, lo que revela las precarias condiciones del federalismo contemporáneo.

## 2. Tabasco y el “desarrollo deteriorante”

Para ello establecí que debido a políticas de cambio inducidas bajo criterios centralizados, al abrir la década del setenta, se puede observar la nueva inserción de este nivel gubernamental en el sistema regional. Esto orillaría a que, en forma poco perceptible, se incubara un problema de desarticulación del dominio político, que desemboca en la primera mitad de esta década en problemas de gobernabilidad interna y no exenta de conflictos con el gobierno nacional.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El primer caso de fricciones e incompatibilidades dentro primer caso dentro del esquema federal, sucede en 1978; el segundo en 1991-92; y el tercero en 1995-96. La primera ocasión se orienta por el conflicto entre el Gobernador y el Director de PEMEX en la que tienen que intervenir el Presidente de la República; en la segunda, las disputas con el Presidente concluyen con la separación del cargo del Gobernador; y, la tercera se compone con la controversia Constitucional que entabló el Gobernador, en contra del Poder Ejecutivo Federal. Aunque este último caso obedece a la forma en que se suscitó la elección local, en última instancia, es la movilización social nucleada en el Partido de la Revolución Democrática la que parece propiciar una actitud interventora del poder federal.

El proceso tiene como un elemento determinante los criterios del régimen político nacional, pues determinó rápidas alteraciones en el medio institucional y sociopolítico regional; por ejemplo, es de tal magnitud el cambio, que en 1982 las participaciones federales en Tabasco representaban 96% del presupuesto estatal.<sup>7</sup> Naturalmente que tales ingresos representaban la manera en que se resolvía la incompatibilidad de los intereses del gobierno estatal con el gobierno federal, pero distaba de ofrecer soluciones de largo alcance al cambio inducido.

Para abordar el proceso de “modernización deteriorante” sobre Tabasco, consideré que había una serie de preguntas que requerían de una respuesta adecuada que, sin ser simplificadora, abordara varias cuestiones pero partiendo siempre, dentro de lo posible, de un eje: el Poder Ejecutivo. Éstas consistían en establecer, de acuerdo a un orden de prioridades, lo siguiente: ¿Por qué es necesario estudiar procesos del poder en una perspectiva regional? ¿Cómo determinar qué elementos la componen y qué explican? ¿Cómo se da la relación entre cambio regional y situación política?<sup>8</sup>

Es pertinente señalar que para analizar aquellas preguntas, mis puntos de referencia, creo poder determinarlos, por un lado, en aspectos históricos (que coadyuvan a dar sentido a la

<sup>7</sup> Cervantes, Edilberto. “Prioridades nacionales e intereses locales.” en Torres, Blanca (Compiladora) *Descentralización*, p.72.

<sup>8</sup> No está por demás puntualizar que denomino situación política regional a las cuestiones producto de: la gestión pública, la vida institucional, la actividad de grupos sociales y de los partidos, entre otros, que tienen un impacto sobre el espacio político, en el contexto de una entidad federativa; es decir, en marcos político-administrativos precisos.

De ahí que resulte conveniente determinar una propuesta metodológica que retorne aspectos de la teoría de la localización, de la administración de territorios para dirigirme hacia el argumento de la “continuidad del espacio político” a partir de una propuesta surgida de la geopolítica. Asimismo, al hablar del Gobernador, lo hago equivalente como Poder Ejecutivo Estatal, mientras que al referirme al poder central tiene que ver con el régimen presidencialista.

caracterización de la relación entre poder nacional y poder estatal) y, por otro, en los efectos de condiciones para el cambio del espacio regional, condiciones que genéricamente las definiría como agentes de **modernización inducida**<sup>9</sup> que modifican el entorno de la entidad<sup>10</sup>.

La falta de congruencia entre lo implantado y los resultados, tiende a conducir en forma invariable a problemas de legitimidad del gobierno y, en situaciones coyunturales (por ejemplo como consecuencia de procesos electorales o de otro tipo de movilización como el Pacto Ribereño), pueden desembocar en un escenario no sólo de pérdida de control, sino de crisis,<sup>11</sup> que afecta diversas esferas del sistema político regional; en

otras palabras, las incongruencias en el desarrollo regional y la modernización en el federalismo prevaleciente tiene una expresión de crisis política.

No pretendo determinar lo que se entendería por una crisis en el ámbito político, pues es difícil encontrar una definición exacta que pueda enmarcarse en mi propuesta<sup>12</sup>. Sin embargo buena parte de mi argumentación gira en torno a la caracterización de los factores que condicionan una crisis de carácter regional. Estos se encuentran por el lado de los cambios impuestos en el conflicto político que tiene una vertiente que repercute en la cuestión electoral y otra en los cambios en las estructuras de dominio.

Tal tendencia se manifiesta por ejemplo, en novedosas y polémicas actividades en importantes planes agroindustriales; en el aprovechamiento de las potencialidades hidráulicas de los ríos; en el ascenso y posterior estancamiento de la actividad petrolera; en el impacto de la ganaderización y, consecuentemente, la modificación en la composición del ejido social<sup>13</sup>, con-

<sup>9</sup> Cuando el cambio sociopolítico en espacios determinados es consecuencia de modificaciones impuestas desde el exterior, implica precisar entre otros aspectos, primero, la relación Estado-región; segundo, las políticas del régimen nacional y, tercero, las condiciones de estabilidad, continuidad y cambio de los subsistemas políticos en particular.

Naturalmente desde el punto de vista de la Sociología son trabajos representativos por ejemplo, los trabajos de Germani, Barrington Moore, O'Doneli, por citar algunos.

<sup>10</sup> Un trabajo realizado a profundidad abocado a los efectos del cambio en cuestiones productivas, ambientales y culturales en Tabasco es el de Fernando Tudela, Su argumento, que por lo demás comparto, es que las diferentes etapas de cambio en el aprovechamiento de sus recursos productivos que tienen que ver en el medio rural con situaciones como la planificación agroindustrial o la ganadería así como con la industrialización, producto de la explotación intensiva del petróleo, no fueron fenómenos progresivos más bien se traslapan desordenadamente en periodos muy rápidos, distorsionando el espacio social y económico. Véase: Tudela, Fernando, (Coordinador). *La modernización forzada del trópico húmedo. El caso de Tabasco*. México, El Colegio de México, 1989, p.13-17.

<sup>11</sup> A pesar de que frecuentemente se utiliza el concepto de crisis política, este es un tanto impreciso, por la variedad de los espacios donde se puede generar. Rodríguez Araujo ha sugerido que la crisis política se refiere, aunque no exclusivamente, a las crisis ocurridas en el seno del grupo dominante en la esfera del Estado, de tal manera que la crisis es expresión del poder político cuando otras fuerzas ponen en contradicción e incluso en riesgo de modificación fundamental las formas de dominación. Para dar más claridad a ese proceso señala: "... el concepto crisis política no puede apreciarse en abstracto, sino sólo referido a una condición social, económica y política específica." Rodríguez Araujo, Octavio, "Crisis políticas en México." en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. México, FCPS, abril-junio 1986, No. 124, pp.9-10.

<sup>12</sup> Argumentos útiles para ubicar la cuestión de las crisis se pueden observar en: Dobry, Michel. *Sociología de las crisis políticas*. Madrid, ed. SXXI, 1988 y Bobbio, Norberto. "La crisis de participación." En: *Nexos*, México, mayo de 1989, No. 51, pp. 19-21.

<sup>13</sup> Existe una importante aportación en torno a la caracterización de las formas que adquiere el desarrollo regional en Tabasco. Esta proviene del grupo de trabajo dirigido por Jean Revel-Mouroz del Centre du Recherche de la Amérique Latine, en París. En especial destaca el argumento de Federico Gama Barletti quien plantea en relación al cambio socioproductivo tabasqueño, si lo que vendría a demostrar es la imposibilidad estructural del sistema político mexicano para conducir acciones coordinadas en el nivel regional. Véase: "Transformación en las estructuras de poder en Tabasco" Proyecto de investigación. serie: Documentos de Investigación. CREDAL, París, No. 26 enero 1985. En la misma línea crítica de estudio, Revel-Mouroz considera en un panorama más general de la relación centro-región, la hipótesis de que en los últimos años en casos como México, en lugar de la modernización del federalismo ha operado una modernización del centralismo. Cuestión que resulta ser angular de mi trabajo. Consúltese de este autor: "Descentralisation et contractualisation des rapports Etat-région", en *Les dynamiques des pouvoirs locaux en Amérique Latine*. París, IHEALT 1991, p.33

tándose en este caso las influyentes asociaciones de productores tales como la de cacaoeros y copreros (agrupaciones que, por cierto, son reflejo viviente de la voluntad del gobierno estatal del pasado y que son contempladas como ejes de las diversas fases de la economía agroex-portadora regional) y, finalmente, el desgaste de los controles corporativos propios de la actividad partidista centrada en el PRI estatal y que perduraron durante varios años.

Parto también de que la intervención del Estado al marcar modificaciones en los ambientes regionales<sup>14</sup> propicia situaciones contradictorias, ya que lo mismo pueden suscitar pautas de modernización en lapsos muy cortos en el terreno económico, que provocar desequilibrios en todos los demás renglones de la formación social, situaciones que no están provistas de mecanismos de restablecimiento rápido del equilibrio. Para mi caso, en el periodo de estudio, estos procesos se combinan particularmente con escasas y cuestionables transformaciones en las formas de actividad política participativa y en el papel desempeñado por el ejecutivo estatal como representativo del vínculo federalista.

Tal proceso se puede observar en la transición que va desde una gran capacidad del Gobernador para negociar importantes concesiones y apoyos con el poder central (gobierno federal) en toda la década del setenta, hasta llegar a una precaria estabilidad a principios de los noventa y que culmina con la separación del cargo, por la vía de la licencia definitiva, al Gobernador en enero de 1992 y luego con los serios problemas electorales en 1994, que mantienen en el filo de la navaja al titular del Poder Ejecutivo, pero, en ambos casos, se observa un deterioro de la legi-

timidad revelada por procesos y situaciones electorales.

Considero que la evolución hacia esa esfera puede ser indicativa de que la asimetría en los resultados entre modernización y cambio político-institucional afecta las bases de la acción ejecutiva, haciendo propicio el escenario de un conflicto de largo alcance, además, en 1992 la separación del cargo del gobernador tiene, además, como telón de fondo, una efervescencia partidista opositora, inédita en los marcos regionales; ambiente que corre paralelo al resquebrajamiento de formas de dominio por el que se habían formado poderosas élites que gravitan en torno al PRI estatal, pero que afecta especialmente al Poder Ejecutivo.



La iglesia de San Pedro Apóstol.

<sup>14</sup> Comparto la idea de Moisés González acerca de la continua sobreposición de intereses hegemónicos del Estado (incidencia nacional), sobre los intereses del sistema de dominación regional (incidencia a nivel de las entidades federativas). Consúltense el argumento ampliado en: "Las regiones y el poder," en *Fin de siglo*. México, octubre de 1986, No. 7, p.24.

Como las funciones gubernamentales deben ser, en mi opinión, la parte prioritaria de un estudio que pretenda abordar los efectos de cambio regional sobre el federalismo, me conduce a tomar en cuenta aspectos tales como la evolución del papel del Gobernador y, por lo tanto, referirme a un tiempo no tan reciente, como el periodo de Tomás Garrido (1923-1927) y el de Carlos Madrazo (1959-1964), donde se observan distintos ciclos modernizadores o de cambio de estructuras que tiene como corolario un intensa relación con el Gobierno Federal; y a señalar, naturalmente, las tendencias de la modernización reciente (1971-1985) lo cual nos conduce a acotar las diversas formas de articulación a partir, básicamente, del aprovechamiento de recursos.

A mediados de los años cincuenta la perspectiva económica y política comienza a mostrar una nueva atención del gobierno nacional sobre Tabasco, misma que en los sesenta entra en receso y nuevamente se acelera en la siguiente década, concretizada por la confluencia de inversiones federales en el medio rural y en la extracción de petróleo<sup>15</sup>.

Si bien las políticas de cambio no valoraron las condiciones sociales y naturales del espacio regional, los efectos nocivos de corto plazo quedaron matizados y desplazados por una relación negociada muy hábil impulsada por los gobernadores, que cristaliza, por ejemplo, en la creciente canalización de recursos entre 1970 y 1987, o bien en la organización de aparatos administrati-

vos que buscan hacer frente a las demandas de la población rural afectada por el petróleo y que en algún tiempo se nucleó en el Pacto ribereño. Sin embargo, esta dinámica no estuvo exenta de conflictos, pues al completarse lo que denominaríamos un "ciclo modernizador" —entre otros tantos—, hacia fines de los ochenta, arroja resultados negativos en todos los renglones de la vida socioproductiva, lo que se sincroniza con la tendencia a la crisis en el nivel del poder estatal y con los cambios en lo que denomino las coaliciones dominantes locales.

### 3. Los rumbos conceptuales y sugerencias metodológicas

De acuerdo a este amplio panorama propondría una forma de abordar el tema, lo que implica elaborar cuatro grandes ejes para una alternativa metodológica. En el primero pueden destacarse los puntos de vista acerca de la metodología regional adecuada para efectuar una formulación que gire en torno de la noción del "**espacio social**" determinado por relaciones de poder político; por eso resulta conveniente señalar puntos de discusión que lo mismo se encuentran en la Antropología, en la Sociología y en la Ciencia Política, con la idea de superar las determinaciones de carácter geográfico o económico. El ángulo metodológico que consideré útil, después de pasar por una somera revisión del estado en que se encuentra el análisis regional es el de la geopolítica, entendida ésta como el análisis de estrategias de fuerzas, grupos y actores que actúan a escala regional.

<sup>15</sup> Para un análisis de la configuración socioeconómica de Tabasco en los últimos años, cabe la observación de Curzio sobre el caso de la explotación de crudo que, en tan sólo una década (1970-1980), se convirtió en la principal actividad económica del estado, pasando su aportación al PIB estatal del 12.2% al 45.4% en ese decenio; sin embargo, a mediados de los ochenta, la producción comienza a decrecer en forma absoluta y relativa. Situación similar registra la actividad agropecuaria. Consúltese: Curzio, Leonardo. "Tabasco", en González Casanova, Pablo y Cadena, Roa (coordinadores). La República Mexicana. Vol. 111, México, La Jornada, CIIH-UNAM, 1994.

<sup>16</sup> Tal falta de cálculo conduce a la formación de "enclaves" que en el corto plazo tienden a neutralizar un desarrollo integral donde se localizan importantes recursos que, no por ser inducidos por el Estado, se constituyen en forma automática en polos de desarrollo. Puede consultarse: Allub, Leopoldo y Michel Díaz, Marco. "Petróleo y cambio social en el sureste de México." en *Las perspectivas del petróleo mexicano*. México, El Colegio de México, 1979, p.142.

Asimismo se debe penetrar a los aspectos del ejercicio del poder en espacios locales y regionales, es decir por integración y articulación de niveles, que fortalecen o readecúan situaciones de clientelismo-corporativismo y, por lo tanto, de formas de control e intermediación política.

Un segundo eje consiste en abordar la construcción del poder nacional desde la etapa posrevolucionaria, creo que aquí deben discutirse particularmente los enfoques prevalecientes acerca del poder de los llamados "hombres fuertes" en ese medio, sobre la consolidación del régimen y sobre la constante refuncionalización del presidencialismo, donde los años treinta resultan clave en ese proceso.

Es conveniente recapacitar en la fundación del régimen a partir del estado en que se encuentran los estudios al respecto, pues por lo general en este tipo de estudios se continúa trabajando bajo la idea casi siempre borrosa e inexacta-, acerca de que el Estado mexicano surge de la multiplicidad de poderes regionales (preferentemente en una coyuntura propiciada por el "maximato"), dando así por hecho de que, tarde o temprano, debían subordinarse a la dinámica de un centro político; pese a importantes aportes críticos, al parecer no estamos en condiciones de explicar la evolución contemporánea del presidencialismo y, en los hechos, del centralismo que subyace en la planeación regional.

Pero tampoco se ha llegado al fondo de los numerosos conflictos y complejas negociaciones para el ejercicio del poder que tienen como elemento de contraste a grupos y clases locales, así como a las organizaciones y procesos institucionales del medio político regional contemporáneo.

Según mi punto de vista los poderes ejecutivos en las entidades federativas juegan un importante papel en el sistema político, no solo por la forma de su participación, que les permite relacionarse con los diversos niveles de poder de este sistema, sino que también son los sujetos que organizan y son intermediarios entre fuerzas políticas en ámbitos específicos, fuerzas que conforman lo que denominaría la región política.

Efectivamente, los gobernadores resultan los más idóneos articuladores de diferentes niveles de poder en los que están presentes varios tipos de intereses, entre ellos, los políticos. Por lo tanto implica explorar una metodología para el manejo empírico del desempeño de éstos en las diversas entidades.<sup>18</sup>

De acuerdo a estas acotaciones considero que en mi estudio es fundamental atender a los siguientes elementos:

La organización del espacio territorial y las consecuencias políticas que de éste se derivan;

<sup>17</sup> Son abundantes los diversos mecanismos para la coordinación de políticas regionales y de inversión desde 1970 a 1990. Estos instrumentos resultaron particularmente importantes en Tabasco, donde en el mismo periodo el gasto público y la inversión federal experimentan espectaculares ascensos. Por ejemplo, sobre el rubro de las inversiones públicas, dice un documento de una dependencia tabasqueña, encargada de organizar las principales políticas públicas, lo siguiente: "A partir de 1977 se observó un repunte de la inversión pública total que se duplicó para 1978 en el marco de las prioridades nacionales. Las inversiones en esta rama se multiplicaron por siete de 1976 a 1977 y su importancia relativa se incremento de 21 a 66% tan sólo en esos dos años." *Diagnóstico de la situación petrolera en Tabasco*, Comisión para el desarrollo de las zonas costeras de Tabasco, Villahermosa, Tab. 1985, p.5.

<sup>18</sup> Para ubicar primero la cuestión del poder en un medio aceptable de generalidad en torno a los "niveles" en que se establece y que se adecua bien al estudio de los poderes ejecutivos, me resultó útil el argumento de Richard Adams quien señaló la forma en que se distribuye lo que denomina el poder social. Aunque retomo nuevamente su enfoque en el primer capítulo considero pertinente acotar, siguiendo su idea, que los intereses de quienes ejercen el poder orillan a una expansión (a veces contracción) de niveles donde se estructura.

Se entiende que cada nivel tiene amplitud variable y distintos actores involucrados. Empero, estos niveles (que bien pueden ser los ambientes comunal-local-regional-estatal), no se encuentran aislados pues hay una serie de conectores que cumplen la doble función de articular niveles e integrar el todo. De éstos surge, precisamente, la reproducción de ese poder social. Véase: Adams, Richard. *Energía y estructura. Una teoría del poder social*, México, ed. FCE, 1975. p. 43.

2) Las redes y coaliciones de poder local y regionales; 3) Formas e impactos de la planeación y descentralización regional que incide en las entidades; 4) El sistema político local; 5) Características histórico-políticas en la acción del Poder Ejecutivo; y 6) La situación del sistema de partidos en los marcos estatales.

Esto lo establezco a la luz de un caso representativo de las relaciones entre régimen nacional y poder regional<sup>19</sup>.

Si bien en los últimos años se han establecido algunas de las condiciones de la actividad de los gobernadores, normalmente en función de la fuerza del presidencialismo y de la evolución del estado mexicano, esto implicó sacarlos de su contexto regional y local, pese a que en este espacio es donde se encuentra su carácter operativo con la estructura de poder. Por otro lado pueden permitir determinar los espacios políticos donde se preservan formas de dominio y autoridad que obedecen a las formaciones de cada región, razón de más para evaluar los aspectos centrales de esos argumentos. Tales aspectos son importantes pues pese al determinante papel de los gobernadores en los marcos regionales, exis-

ten límites históricos a su capacidad de intermediación y regulación, ya que en realidad dependen de la forma como se han implantado los controles que hacen prevalecer una forma vertical del régimen político que readeúa continuamente un esquema presidencial-centralista ante las diferentes dinámicas regionales.

De ahí que, si bien en un principio no se ha contemplado la diversidad de factores que tienen que ver con las decisiones gubernamentales, donde muchas de ellas son propiciadas por la aplicación de estrategias de cambio que inciden en la configuración del espacio regional, hay que referirse a aquellas situaciones históricas y a las tendencias del presidencialismo para ubicar el peso de cada factor.

Un tercer nivel establecería la situación política en que se ha insertado el Gobernador en el sistema político local en Tabasco. De manera que considero importante referir a un amplio radio de antecedentes que van desde la tendencia que toma la relación del poder central-región entre 1920-1935, hasta los polémicos aspectos productivos, en el renglón industrial, de los años setenta. Lo interesante estribaría en que por estas explicaciones históricas no se corriera el riesgo de perder de vista los aspectos específicos de la acción gubernamental.

Esta dinámica debe ayudar a determinar las nuevas situaciones políticas internas ya que se inicia un proceso de organización y recomposición de élites económicas y políticas locales que, al igual que en el nivel de poder gubernamental, experimentan cambios en relación al esquema original del que surgen a fines de los años cincuenta.

Lo anterior lleva a plantear que la inclusión de Tabasco a un patrón de desarrollo determinado por el gobierno nacional, incide en distinta forma sobre la acción gubernativa, pues dependiendo del ambiente político propiciado por el proyecto que establece el Gobernador (lo que implica formas de negociar los intereses de grupos locales

<sup>19</sup> Es conveniente que determine que parto de considerar que la situación de poder es generadora —al mismo tiempo que se desarrolla— en un ambiente concreto, es decir, claramente definido. Según Gustavo Verduzco y Guillermo de la Peña, podría establecerse que un contexto regional es la resultante de la relación entre factores heterogéneos (digamos intereses de grupos, con lo que se denominan estructuras "multidimensionales" por ejemplo instancias gubernamentales).

Partiendo de estos supuestos, Verduzco exploró el conjunto de transformaciones socioeconómicas que han sido particularmente importantes en las variantes en el ejercicio del poder. Mientras el segundo autor relaciona los orígenes y funciones del poder regional con las instituciones de gobierno y la fragmentación política de la sociedad mexicana. Ambos abordan casos muy particulares pero metodológicamente importantes. Véase de Verduzco: *Poder regional, estratificación social y proceso de urbanización social en Zamora.* y De la Peña: *Poder local, poder regional. Perspectivas socioantropológicas.* Ambos ensayos publicados en Jorge Padua y Alain Vanneph (compiladores). *Poder local, poder regional, México*, El Colegio de México, 1986, pp.27 y 184.

ante el poder federal), es que la figura ejecutiva local cumple con la función de intermediación y de continuidad del proceso de dominio regional para el cual están designados.

Supongo que tales razones asociadas al papel desempeñado por el Gobernador en Tabasco, puede dar lugar a la explicación de una de las facetas clave del sistema político contemporáneo, al reflejar las tendencias y contradicciones entre espacios de poder regional —conformados históricamente por la figura gubernamental, tal y como sucedió con el garridismo— y su interacción con el centro político, observados en los últimos tiempos bajo un contexto de cambios estructurales en la economía y sociedad regional. Las determinaciones históricas, culturales y geográficas inciden en la evolución de una contradictoria situación que, en el corto plazo, tiene graves consecuencias para la región, en cuanto a tendencias del conflicto social y al eclipse de alternativas viables de desarrollo democrático pese a considerarse en algún tiempo a la región entre las prioridades modernizadoras del régimen.

Parece atractiva la idea de tratar de demostrar que la actividad gubernamental en Tabasco se halla ante la complicada responsabilidad de regular y orientar la relación entre grupos sociales tradicionales, incluidos ganaderos, ejidatarios y pequeños propietarios que fueron afectados por el auge petrolero, así como también, debió tratar de canalizar la actividad de nuevos actores sociales, sobre todo urbanos y de cambiantes formas de agrupación y conflicto campesino que afecta la esfera política.

Es necesario, también, poner atención en las cada vez más complicadas relaciones entre el gobernador y el mecanismo de poder —el PRI— que tradicionalmente le había sido funcional, así como la traducción del conflicto por la gubernatura en procesos electorales con resultados cada vez más cuestionables.

Aquí se detecta que, particularmente, desde 1988, con motivo de radicales cambios en el

escenario político-electoral<sup>20</sup>, se alteraron situaciones que confluyen, entre otros motivos, a la crisis tanto por la designación misma de Salvador Neme como candidato a la gubernatura por el PRI, como a su posterior separación del cargo, que evidencia la crisis del sistema de dominio y, posteriormente, en 1994, con motivo nuevamente de la elección del Gobernador, el escenario de crisis se reproduce potenciadamente.

Por la mediación de los gobernadores y por el manejo que efectúan sobre intereses de grupos internos o externos a su entidad, se logran varias cuestiones que inciden en los procesos de la dominación nacional.<sup>21</sup> Los ejecutivos estatales normalmente se ven orillados a propiciar elementos de legitimidad al presidencialismo, aunque, al mismo tiempo deben crearse una base propia de autoridad; pero también se convierten en los enlaces para la asimilación de nuevos grupos en la estructura política. De esta manera se trataría de observar en la investigación que la vida política nacional no puede prescindir de los poderes ejecutivos estatales, a los que incorpora, pero sometiéndolos a diferentes situaciones contrapuestas a una equilibrada vida regional.

Tabasco demuestra que la ausencia de políticas regionales consistentes y de largo plazo vulneran la posibilidad de un esquema federal que opere como base para una nueva dinámica nacional.

<sup>20</sup> Una de las posibles consecuencias del crecimiento de la oposición nucleada en el Frente Democrático Nacional, tal vez se encontraría en los efectos que tuvo el interinato cubierto por José M. Peralta López (dic-1987 a dic-1988), debido a que el gobernador es llamado por el candidato priista a la presidencia de la República para integrarse a su campaña. Esto aceleró el desajuste en las relaciones internas y cambios al sentido de la gobernabilidad que le dieron los sectores corporativos del PRI.

<sup>21</sup> Al respecto puede consultarse un trabajo que tiene gran claridad y propuestas de estudio en torno a la funcionalidad de los poderes ejecutivos estatales al dominio nacional en: Roger Anderson. *The functional role of the governors and their states in the political development of México, 1940-1964*. Wisconsin, University of Wisconsin, 1965.



*El jardín de la Cerveza.*

# La reelección parlamentaria

SALVADOR REYES RODRÍGUEZ

## Introducción

**S**in duda alguna, las dictaduras que enmarcarón el primer siglo de vida del México independiente lograron crear en la conciencia del pueblo mexicano satanizar la reelección, al grado de que el movimiento social gestado en la Revolución de 1910 surge con el lema: **“sufragio efectivo no reelección”**. Con los antecedentes descritos, se plasma en la Constitución de 1917 la no reelección; ésta en una fase inicial exclusiva para el Poder Ejecutivo, posteriormente extendida al Legislativo, Gobernadores y Ayuntamientos.

El presente trabajo tiene como objetivo, hacer una reseña histórica de los diferentes ordenamientos jurídicos, manifestaciones políticas e intelectuales relativas a la reelección en México, con ello nos adentramos en la Reforma Constitucional que en 1933 modificó nuestro actual artículo 59, para poner en vigencia la no reelección consecutiva de los miembros del Poder Legislativo, ordenamiento que pone en gran desventaja a este poder en relación al Ejecutivo, que a partir de ese momento transformó el régimen caudillista de la etapa posrevolucionaria, en un presidencialismo institucional con cotos de poder de seis años.

Importante será mencionar el intento que en 1964 realizó la Cámara de Diputados para modificar el citado artículo de nuestra Carta Magna, y el debate suscitado por ello es nuevamente retomado en la actual Reforma del Estado que el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo ha iniciado. En ella se ha dejado a criterio de los Partidos Políticos participantes transformar el marco legal

### Salvador Reyes Rodríguez

*Licenciado en Derecho y profesor titular por oposición de las materias de Derecho y Economía en la Universidad de Guadalajara, actualmente becario en el Postgrado de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, asesor del Senador Eugenio Ruíz Orozco en la LVI Legislatura y abogado postulante.*

de México con dos intenciones; primero, el propiciar un verdadero Federalismo tanto en sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como en sus tres niveles (Federal, Estatal y Municipal). Y, en segundo lugar, un ordenamiento electoral definitivo que propicie una democracia inobjetable a los ojos del perdedor. Por ello, nuevamente hemos escuchado entre politólogos y legisladores, la necesidad de poner en vigencia la reelección parlamentaria, como el medio para obtener un verdadero Poder Legislativo.

### Antecedentes históricos de la reelección en México

El primer ordenamiento Constitucional que reguló la vida democrática de nuestro país fue la Constitución Política de la Monarquía Española (Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812), expresando en su artículo 110, en forma negativa, la reelección inmediata de los diputados electos a las Cortes, por lo que sí era posible la reelección de los diputados, siempre que mediara un periodo intermedio<sup>1</sup>.

A pesar de no haber estado en vigencia, la Constitución para la Libertad de la América Mexicana (sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814), establece en sus artículos 56 y 57 la no reelección en los mismos términos que la de Cádiz, esto en razón del periodo intermedio<sup>2</sup>.

Una vez que México logra su independencia, los ordenamientos constitucionales que estuvieron en vigencia el resto del siglo XIX no señalan en ninguno de sus artículos la no reelección. La reelección se presentaba en forma ilimitada tanto en los titulares del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Es, igualmente, en este periodo, que los excesos cometidos por los Presidentes Santa Anna y Porfirio Díaz, lograron que las dictaduras estuviesen acompañadas del anquilosamiento de

los legisladores, al ser estos copartícipes de un régimen dictatorial, no permitiendo, con ello, el acceso de nuevos valores políticos a las Cámaras, hecho que se reflejó en todos los niveles de autoridad logrando un continuismo estático de la dictadura.

La Revolución de Ayutla, que desterró a Santa Anna, no plasmó en su antecedente inmediato (La Constitución del 5 de febrero de 1857) ninguna disposición que prohibiese la reelección. Juárez, sin duda alguna, hubiese permanecido en la Presidencia si no es que muere en su segundo periodo, y Lerdo de Tejada, una vez que es reelegido nuevamente, es despatriado por el movimiento dirigido por el Gral. Porfirio Díaz, quien declara el Plan de la Noria bajo el irónico lema; "No reelección", para ser reelegido posteriormente. Vemos, de esta forma, como los primeros años de vida independiente de México fueron llenados por la historia de las dictaduras que abusaron de la reelección, por ello los movimientos antagónicos al porfirismo consideraron, como objetivo primordial, el regular la reelección. Uno de los precursores del estallido social de 1910 fue el "Partido Liberal" de los hermanos Flores Magón, ellos establecían en su programa político la necesidad de nueve reformas constitucionales, de las cuales la segunda dice:

*2. Supresión de la relación para el Presidente y los Gobernadores de los estados. Estos funcionarios podrán ser nuevamente electos hasta después de dos periodos del que desempeñaron<sup>3</sup>.*

De esta forma, el documento firmado en San Luis Missouri, E.U., por los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio Villarreal y Librado Rivera; delimita el problema de la reelección únicamente a los titulares del Poder Ejecutivo de los Estados y la Federación y, además, acepta la

<sup>1</sup> Derechos del pueblo mexicano, "México a través de sus Constituciones". Cámara de Diputados, Tomo VII.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Planes de la Nación Mexicana, libro 7, Coeditado por la Cámara de Senadores y el COLMEX, México 1987.

reelección en forma alterna a dos periodos inmediatos.

Pero sería la fallida candidatura de Francisco I. Madero, por el Partido Antirreeleccionista, la que realmente diera inicio al movimiento armado en contra de la dictadura; encontramos en la declaración de principios y plataforma de trabajo del Partido Nacional Antirreeleccionista, del 22 de mayo de 1909, un apartado especial denominado "No reelección", en él se menciona la necesidad de establecer el principio de la no reelección en toda la República, a fin de que no se reelijan los caciques, los gobernadores, los senadores, diputados, ni el presidente y vicepresidente. Pero sería igualmente a través de este documento que se hacen las siguientes preguntas<sup>4</sup>:

1. Si un ciudadano es buen gobernante, ¿por qué no ha de seguir en el poder?.
2. Si el pueblo tiene libertad de sufragio, ¿cómo se le coarta esta libertad evitando que se lleve al poder a la persona que él desea, invocando como razón el que haya desempeñado el mismo puesto, cuando esto es precisamente el mismo motivo para que conozcan las grandes aptitudes que tiene para volverlo a ocupar?.

Los cuestionamientos anteriores son contestados al señalar que la reelección indefinida de los gobernantes es muy peligrosa, dado que siempre traen consigo sangrientos motines, además que aniquilan la fuerza de los partidos independientes al ser desalentados ante tanto fracaso. Pero resume magistralmente al afirmar: *"Por qué en todas y especialmente en nuestra raza, el poder tiene más prestigio que el mérito"*.

Ante el intento de arresto de los líderes del Partido Nacional Antirreeleccionista, se inicia la etapa armada y Francisco I. Madero, proclama su

Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910, y en su artículo cuarto manifiesta:<sup>5</sup>

*40.—Además de la Constitución y leyes vigentes, sedeclara Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCION del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.*

Como podemos observar, existe una modificación a las intenciones iniciales del movimiento antirreeleccionista, que deseaba aplicar en forma general el principio de la no-reelección para posteriormente delimitarla al Poder Ejecutivo.

El movimiento armado de la Revolución Mexicana derivó en un nuevo marco legal, que fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declarada el 5 de febrero de 1917, en ella se plasmaba el principio de la no-reelección en forma absoluta pero exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo, sin señalar nada respecto de los integrantes del Congreso de la Unión (Poder Ejecutivo), de esta forma, en la primera etapa posrevolucionaria, tenemos un grupo de parlamentarios que podrían ser elegidos innumerables veces.

### Marco legal de la no reelección en México

Una vez constituido el Estado de derecho propiciado por la Constitución de 1917, llegan al poder los vencedores del Plan de Agua Prieta asesinando a Carranza; se consolida el liderazgo del Gral. Álvaro Obregón quien asume la Presidencia, para dejarla posteriormente en manos de su amigo el Gral. Plutarco Elías Calles, este último reforma la Constitución para poder nuevamente establecer la reelección del Presidente de la República en forma alterna de periodo

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

intermedio, con ello Obregón es reelegido nuevamente y como lo señala la Historia es asesinado por León Toral siendo Presidente electo.

Este acontecimiento derivó el levantamiento de militares declarados obregonistas, quienes vieron en el mismo Elías Calles el enemigo a vencer, por lo que en su último informe de gobierno (1o. de septiembre de 1928)<sup>6</sup> declara la necesidad de transformar el gobierno de caudillos en un gobierno de instituciones, comentando, por primera vez "institucionalizar el país". Con ello se daría a la obra de constituir el Partido Nacional Revolucionario, en donde se agruparían todos los partidos locales y regionales y de esta forma canalizar los deseos políticos de los caudillos revolucionarios.

El PNR se constituyó entre el 1o. y el 4 de marzo de 1929, siendo su convención de fundación en la Ciudad de Querétaro. Posteriormente siendo el Gral. Manuel Pérez Treviño Presidente del Partido se realiza la Gran Convención de PRN celebrada en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932, en ella se establece enviar una iniciativa a la Cámara de Diputados, la cual establecía diez conclusiones para la modificación de nuestra Carta Magna. Esta iniciativa fue admitida en sesión ordinaria del 16 de noviembre de 1932 y esencialmente era en relación a la no reelección en forma definitiva del Presidente de la República, igualmente se estableció la no reelección para el periodo inmediato para Legisladores, Gobernadores, Municipales y Regidores, y por último el que la Cámara de Senadores sería renovada cada seis años en su totalidad y no por mitad como se venía haciendo. Esta iniciativa fue aprobada por la mayoría del Partido Nacional Revolucionario, aunque durante el debate fue brillante la intervención del Dip. Ezequiel Padilla,<sup>7</sup>

quien defendía la reelección parlamentaria al declarar:

"Vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, enviando, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no los representan".

Paradójicamente en el debate de 1965 como senador, se declara en contra del dictamen a favor de la reelección.

La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, por lo que el original artículo 54 Constitucional de 1917 que decía: "La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral", fue modificado y por técnica legislativa pasó a ser en la actual Constitución de los Estados Unidos Mexicanos vigente, el artículo 59 que dice: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato".

Con ello, se daba fin al poder de las camarillas legislativas que se interponían a los caudillos que ocupaban la Presidencia, y se daba inicio al presidencialismo que debilitando a los otros dos poderes, obtenían cotos de poder absoluto de seis años y en el caso concreto de los legisladores electos se encontraba en una relación directa de compromiso político.

En la Presidencia de Adolfo López Mateos, se daba apertura a la Cámara de Diputados a los partidos de oposición a través de los diputados plurinominales. Será la Legislatura XLVI (1964-1966).<sup>8</sup> La primera en modificar su composición

<sup>8</sup> La XLVI Legislatura se integró con 172 Diputados del PRI (96%), 5 del PAN (2.8%) y uno del PPS (0.5%), mientras que la XLVI Legislatura se integra por 209 diputados de los cuales 174 (83.25%) son del PRI, 20 (9.57%) son del PAN 10(4.78%) son del PPS y 5 (2.39%) son del PARM. "La XLVI Legislatura (1964-1966) Hacia un nuevo semblante legislativo", Luisa Béjar, revista Estudios Parlamentarios del Congreso, marzo-abril 1996, México.

<sup>6</sup> Planes de la Nación Mexicana, Cfr.

<sup>7</sup> *Reelección Legislativa Tabú*, Narváez Jesús, editorial Niví, S.A. de C.V., México, 1995.

y con ello un mejor debate que derivó en una serie de iniciativas de la oposición que le diera nueva vitalidad al Parlamento Mexicano.

Sería el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, quien presentaría a la Cámara de Diputados el 13 de octubre de 1964<sup>9-10</sup> la iniciativa de su partido para modificar el artículo 59 constitucional. En ella se expresaba que se presentaba con el objeto de poder ser reelegidos los miembros de la Cámara de Diputados tantas veces como los partidos políticos a los que pertenecen así lo decidan y concretamente un artículo único que dice: "Se adiciona al artículo 54 de la Constitución la siguiente fracción: VI. Los Diputados podrán ser reelectos", la presente iniciativa fue turnada a estudio de las comisiones unidas respectivas; la de Puntos Constitucionales y la 2a. de Gobernación, las cuales en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de diciembre de 1964, presentan su dictamen señalándose que la referida iniciativa es contraria a la técnica legislativa dado que propone adicionar al artículo 54 de la Constitución una fracción VI, en contradicción a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 59 constitucional, a pesar de ello se toma la propuesta con el propósito de establecer una más genuina vida parlamentaria. Se señala en el propio dictamen que:

"México presenta una estructura de equilibrio para el buen gobierno dentro de tres sistemas: no reelección para el Poder Ejecutivo, inamovilidad para el Poder Judicial y reelección limitada para el Poder Legislativo... quienes mayor eficacia y responsabilidad han demostrado en una función pública se mantengan en ella o en otra igual o mayor jerarquía... Ahora bien, pudiere estimarse que algunos de los razonamientos esgrimados llevan a la conclusión de que lo recomendable es implantar la reelección indefinida de los Diputa-

dos al Congreso de la Unión, las comisiones han considerado que, por el momento, es preferible establecer por etapas la integración".

Artículo Único.—Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59.—Los Senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para un tercer periodo consecutivo.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

El 2 de septiembre de 1965, la Cámara de Senadores recibió el proyecto de reforma relizado por su colegisladora, éste se turnó a las comisiones unidas 1a. de Gobernación y 1a. y 2a. de Puntos Constitucionales. En sesión ordinaria del 24 de septiembre de 1965 se dio lectura al dictamen emitido, encontrándose en el Proyecto de origen cuatro finalidades:

1o.—El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados.

2o.—El logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión.

3o.—El mejoramiento de los cuadros legislativos.

4o.—Una eficaz coordinación ante ambas Cámaras del Congreso.

Estos cuatro puntos fueron debatidos, encontrándose en el primero que el fortalecimiento deseado iría en aumento en relación a la reciente reforma electoral que permite el acceso a los Diputados plurinominales. En relación al segundo, se afirmó que las bases de equilibrio de los poderes en nuestro país son suficientemente sólidas y estables. En cuanto al tercero, se mencionó que el mejoramiento de los cuadros legislativos se logra a lo largo de la militancia política y, por último, en el cuarto, esta relación depende de

<sup>9</sup> Reección Legislativa Tabú, Cfr. pp.93-95.

<sup>10</sup> *Ibidem*. pp. 111 y 112.

las normas constitucionales y reglamentarias reespectiva y de las prácticas ya establecidas, que son ignoradas por numerosos Diputados. Ante lo anterior la Cámara de Senadores no aprobó la iniciativa y decidió devolverla a la Cámara de origen con fecha 23 de septiembre de 1965, dispensándose la segunda lectura.

De esta forma, ante la inconformidad de los Diputados que integraban la XLVI Legislatura y la declaración de Vicente Lombardo Toledano que dice:

“Por que jamás se había visto un documento político y jurídico, como el dictamen de las comisiones del Senado tan pobre, tan oscuro, tan débil, tan cobarde y tan mal redactado”.<sup>11</sup>

El 12 de octubre de 1965, con 143 votos de la afirmativa contra 20 de la negativa, la Cámara de Diputados decide archivar la iniciativa, y con ello cerrar en forma indefinida hasta nuestros tiempos la intención de fortalecer al Poder Legislativo a través de la reelección parlamentaria.

En el libro “Reelección Legislativa: Tabú” su autor Jesús Michel Narváez, entrevista a algunos de los participantes en el debate de 1964-1965; es así como Alfonso Martínez Domínguez, quien fuera líder de la mayoría en aquella legislatura, expresa: “Quizá nos equivocamos en 1964 al no incluir a los senadores... influyeron en contra Lázaro Cárdenas y Emilio Portes Gil. En ese entonces sí pesaban los expresidentes de la República”, y, a pesar de que ha pasado demasiado tiempo, Alfonso Martínez Domínguez sigue apoyando la reelección legislativa y dice: “Yo me entrevisté con el Presidente López Mateos y le gustó la idea, luego platicué con Don Gustavo Díaz Ordaz y me dio luz verde para la reforma del 59. Lo sorprendente fue la posición de Carlos Madrazo, que se manifestó en contra de la ban-

cada priísta. Fueron momentos álgidos, difíciles, enrarecidos”.

### **La reelección parlamentaria desde la Reforma del Estado y el Derecho comparado**

De las actuales democracias representativas en el Mundo el 90 % tiene menos de 30 años de edad en ejercicio ininterrumpido.<sup>12</sup> Con este dato podemos darnos cuenta que hablar de regímenes democráticos en América Latina es un tema que se ha forjado en los últimos 10 años (tomando en cuenta la tendencia pluripartidista de nuestro sistema electoral), donde apenas empezamos a vivir alternancias de partidos políticos en el poder.

En el caso concreto de México, podremos resumir la realidad política de nuestro sistema en las palabras de Dieter Nohlen: “Se realiza un manejo hábil y cada vez más elaborado de la representación política mediante el sistema electoral y reglas adicionales en función de garantizar el dominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es así como el sistema electoral ha sido reformado continuamente, casi en cada sexenio presidencial desde los años sesenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir pluralismo político y competencia real), adaptando, por el otro lado, la legislación electoral al momento político como respuesta del partido del poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado. Allí está la ambivalencia de las reformas electorales en México. El sistema es uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano”.<sup>13</sup>

De esta forma es como los partidos políticos en México no cumplen la función de transformar el

<sup>12</sup> “El Legislador”, Órgano de difusión de la LV Legislatura, Enero de 1994.

<sup>13</sup> Nohlen, Dieter, Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral, UNAM, México, 1993, pag. 162.

<sup>11</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

régimen<sup>14</sup>, la verdadera opción de ejercitar la democracia es a través del fortalecimiento de las instituciones políticas, cimentar una verdadera división de poderes para motivar la creación del marco legal donde se constriñeran los actos del Ejecutivo al plano de la legalidad marcado por los otros dos poderes (dado el Presidencialismo que se opone a ello).

En el régimen salinista (1988-1994) se llevó a efecto una reforma electoral convincente a los partidos políticos participantes, como promesa de un Presidente cuestionado por su arribo a través de las urnas. Carlos Salinas se vio en la necesidad de crear mecanismos electorales más transparentes (lo cual podemos apreciar en la transformación del Instituto Federal Electoral, donde su órgano de gobierno primeramente residía en la Secretaría de Gobernación dependiente del Ejecutivo, posteriormente fueron los partidos políticos y el Legislativo para finalmente estar integrado por Consejeros Ciudadanos, es decir la sociedad), y la confirmación del pluripartidismo, hecha realidad en espacios electorales (los senadores de primera minoría y gobernaturas). Pero lo anterior en lugar de adentrarnos a la democracia nos acercó a la partidocracia, hecho palpable en el actual gobierno de Ernesto Zedillo, que llega a la Presidencia sin el cuestionamiento de una elección fraudulenta ratificada por el Partido Acción Nacional, que a su vez acepta la integración de algunos de sus militantes en el gabinete.

Pero ahora, ya no es necesario como en el sexenio pasado contar con la presencia del Partido Acción Nacional en las mesas de diálogo político, dado que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con la mayoría de las Cámaras y un Presidente electo limpiamente, razón por la cual en este momento el Partido de la Revolución Democrática conjuntamente con el Partido del

Trabajo y el Partido Revolucionario Institucional, son los que están llevando a efecto el nuevo marco legal del sistema electoral mexicano. Esta partidocracia palpable en la Reforma Electoral y visible en las votaciones legislativas, es la razón por la cual la sociedad ha quedado marginada en la participación en la Reforma del Estado, en ella únicamente se toman las consideraciones de los partidos políticos.

Una vez que se han asentado las bases para un sistema electoral confiable al criterio de los participantes, el siguiente paso es el fortalecimiento de los Poderes, definiendo su división y facultades. Pero el primero en ser objeto de esta transformación es el Judicial, dado que ello no implicaba compromiso político ni decremento del presidencialismo, puesto que es deseo general una verdadera, rápida y expedita aplicación de la Ley. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial Federal contiene los conceptos de inamovilidad y servicio profesional de carrera; la declaración de inconstitucionalidad en la reforma al 105 Constitucional, y la futura incorporación del Tribunal Federal Electoral, logros importantes, pero el Consejo de la Judicatura es el candado impuesto al Poder Judicial dado que siguen interviniendo en su autonomía los otros dos poderes.

En el caso concreto del Poder Legislativo, es más difícil que se le otorgue una mayor Independencia (de hecho más no de derecho) del Poder Ejecutivo, puesto que ello implicaría una forma absoluta de dar por terminada la etapa del Presidencialismo en la historia de México; es altamente posible, como ocurrió en la Legislatura LIV (1988-1990), que sea necesaria la concertación de la oposición para hacer prosperar las iniciativas presidenciales, al no tenerse la mayoría requerida. Para Patiño Camarena, el sustrato mínimo de democracia radica en cuatro numerales<sup>15</sup>:

<sup>14</sup> Loaeza, Soledad. Los partidos políticos y el cambio político, en la revista Nexos, junio de 1992.

<sup>15</sup> Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano, UNAM, 1994.

1. El principio de la soberanía del pueblo.
2. El principio de la separación de poderes.
3. La estructuración de un sistema representativo.
4. El establecimiento de un régimen de partidos políticos.

Y es hablando de separación de poderes y de sistemas de representación, que se da la coyuntura para hacer de la reelección legislativa un factor determinante para la Reforma del Estado.

Duverger clasifica dos tipos de mandato para la representación política<sup>16</sup>:

**Mandato imperativo.-** Los electores dan al elegido las instrucciones que éste debe seguir.

**Mandato representativo.-** La teoría del mandato representativo corresponde a la de la soberanía y de la representación nacionales, al tratarse de un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto sus actos y sus decisiones, que son la expresión de la nación. Esto responde siempre a la voluntad de la burguesía de no perecer bajo la masa de los sufragios populares.

Esta clasificación nos indica la fuerza del voto que se daría al aprobar o desaprobar la conducta del legislador al haber acatado o no, el mandato representativo, igualmente su reelección acrecentaría el compromiso adquirido para representar el interés colectivo que no obligatoriamente es genérico, puesto que la dependencia del electorado al representante lograría regionalizar y especificar posturas sectoriales en relación a sus votantes.

Pero no es únicamente a través de la relación candidato-electorado, que se perfeccionaría la representatividad, sino que también los partidos

políticos juegan un papel relevante como lo indicamos con anterioridad, éstos pueden ser definidos de dos formas de acuerdo a su estructura y a su integración:

**Estructura directa y estructura indirecta.-** El primero se compone de individuos que han firmado una papeleta de adhesión, que pagan una cuota y asisten a las reuniones. El segundo está constituido por sindicatos, asociaciones, etc., no hay miembros del partido sino sólo miembros del grupo base.<sup>17</sup>

**Partidos de cuadros y partidos de masas.-** El primero trata de reunir notables para preparar las elecciones, conducirlos y mantener el contacto con el candidato. Mientras que el segundo se integra de aliados y miembros de asociaciones, sindicatos, etc.<sup>18</sup>

En relación a lo anterior podemos hacer algunas observaciones al Partido Revolucionario Institucional, donde la nueva realidad socioeconómica ha transformado su estructura indirecta (por medio de sus tres sectores, obrero, campesino y popular), a uno de estructura directa, puesto que ya no es posible el voto corporativo que caracterizaba a las grandes centrales obrero-campesinas, dado que la fuerza del voto individual y secreto deja sin efecto la coercitividad de las asociaciones gremiales, éstas podrán influir mas no obligar.

De igual forma, de ser un partido de masas que apoyaba sin miramientos a cualquier candidato, se ve ahora en la necesidad de seleccionar a sus candidatos, ya que la opinión pública de sus candidatos es factor determinante en los resultados de las elecciones.

Lo anterior sólo nos demuestra el gran reto que debe de asumir el Partido Revolucionario Institucional ante la ventaja que los demás partidos

<sup>16</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1984.

<sup>17</sup> Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 93-95.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

políticos le llevan, además el desplazo que han sufrido los entes colectivos ante la selección de candidatos, al carecer de una fuerza real de votantes y la falta de preparación política de sus candidatos. Por ello será menester de los partidos políticos, seguir apoyando a aquellos cuadros relevantes ante la sociedad como factores de adhesión de votos y simpatizantes, la reelección es sin duda el mejor vehículo para hacerlo.

En cuanto al análisis de los candidatos, podemos mencionar que para Max Weber, hay dos tipos de políticos de profesión, los que viven materialmente de la política y el que vive para la política.<sup>19</sup> De esta forma, la voluntad del electorado distinguiría rápidamente uno del otro, y no permitiría una nueva reelección del político en cuestión.

Es Giovanni Sartori, el que clasifica a los políticos en no profesionales, semiprofesionales y profesionales<sup>20</sup>, y expresa que hoy en día el grueso de los casos está constituido por políticos semiprofesionales. Si un parlamento es elegido consecutivamente durante tres o cuatro legislaturas, se transforma en un político profesional de facto, pero los resultados de la profesionalización en el hombre político a través de su reelección puede ser:<sup>21</sup>

1. Menor representatividad.
2. Mayor oportunismo.
3. Mayor dependencia.

Sin duda los elementos "representatividad dependencia" son fundamentales para hacer valer el espíritu del pueblo (*volkgeist*) a través de sus representantes.

Analizadas las grandes ventajas que traería consigo la reelección parlamentaria, es de men-

cionarse que de las más de cincuenta democracias que hay en América y Europa, sólo en Ecuador, Costa Rica y México,<sup>22</sup> no existe la reelección parlamentaria para el periodo inmediato.

**Costa Rica.-** Los diputados durarán en su cargo cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.

**Ecuador.-** Los diputados nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un periodo legislativo.<sup>23</sup>

En cuanto al promedio de vida de un legislador en sus funciones parlamentarias en Estados Unidos es de diez años<sup>24</sup> y el 98 % de los representantes (diputados) son reelectos por sus partidos.

En México, aunque únicamente esta permitida la reelección parlamentaria en forma alternada de periodo intermedio, son muchos los casos de legisladores reelectores, un ejemplo de ello es la estadística mostrada por Lujambio en relación a los diputados que han sido reelegidos por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de Acción Nacional<sup>25</sup>, donde Blas Chumacero lleva la delantera.

En estos momentos de Reforma del Estado, que se han escuchado algunas manifestaciones tales como los del Maestro Gabriel Corona Armenta, investigador de la ENEP Acatlán, que en su ponencia presentada ante la Subcomisión Legislativa: "El Senado de la República como órgano del Estado" en abril de 1996, señala:

"La Cámara de Senadores debe asumir un papel más activo, permanente y estable en la vida política nacional, para lo cual se requiere modi-

<sup>19</sup> Weber, Max, *Wissenschaft als Beruf*, 1919, traducción al italiano, *il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1948, pág. 79.

<sup>20</sup> Sartori, Giovanni, *Elementos de la Teoría Política*, Editorial Anaya, Madrid, España, 1993. Del capítulo 9 "Parlamento".

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, UNAM, 1995.

<sup>23</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano*, Cfr.

<sup>24</sup> Paoli Bolio, Francisco, *Centro de Estudios para la Reforma del Estado*, "En busca de un consenso para la reforma electoral", 18 de abril de 1995, México.

<sup>25</sup> Lujambio, Alonso, Cfr.

ficar los métodos de elección y permanencia dentro de esta instancia legislativa."

Igualmente las declaraciones a la prensa del diputado Panista Juan Antonio García Villa, que dice que para "reinvindicar la dignidad y categoría del verdadero poder (Legislativo), y que éste no sea un órgano supeditado al Ejecutivo, el Partido Acción Nacional pugnará por la reelección de senadores y diputados."

En las declaraciones de Sen. Ricardo Monreal Avila, como propuestas para la reforma del Estado, encontramos una fuerte crítica al efecto denominado trapecismo, consistente en el vaivén de los legisladores de la diputación a la senaduría o el Congreso de su estado, acción resultante de las necesidades de ocupar puestos de elección popular, los políticos profesionales, para el Sen. Monreal la reelección debería de ser extensiva aún para los Diputados Locales y los Regidores de los Ayuntamientos Municipales, limitándola a una sólo ocasión, provocando la instauración de la carretera legislativa, un voto consciente en relación del buen o mal desempeño del cargo y además, los partidos políticos valorarían la nueva postulación en razón de la capacidad demostrada.

Y para finalizar el comentario del Dr. Berlín Valenzuela, que dice en cuanto a la reelección parlamentaria: "Indudablemente que sería un factor importante para equilibrar más adecuadamente el ejercicio del poder en México, pues 105 diputados, senadores y asambleístas, no estarían solos en el crucial momento de la toma de decisiones en sus Cámaras, experimentando una mayor presión por cumplir el compromiso contraído con sus electores para no defraudarlos, buscando que, a su vez, ellos les respondieran con su respaldo en las siguientes elecciones a fin de continuar en sus cargos"<sup>26</sup>

Aunque son muchos los legisladores, políticos e intelectuales que manifiestan abiertamente la

necesidad de instaurar nuevamente la reelección parlamentaria, ésta no se encuentra todavía contemplado dentro de los proyectos de Reforma del Estado, quizá porque el Ejecutivo Federal ve con temor el establecimiento de un Legislativo fuerte, capaz de establecer una democracia fundada en la división de poderes.

## Bibliografía

- Berlín Valenzuela, Francisco.** *Derecho Parlamentario*, editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**, comentada, editada por la UNAM, México, 1994.
- Derechos del pueblo mexicano**, México a través de sus Constituciones, editado por la Cámara de Diputados, LV Legislatura, 4o. edición, Porrúa México, 1994.
- Duverger, Maurice.** *Los partidos políticos*, editado por el Fondo de Cultura Económica, Ilva. edición, Trad. Julieta Campos, México 1988.
- Duverger, Maurice.** *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, editorial ARIEL, Barcelona, España, 1994.
- Lujambio, Alonso.** *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, editado por la UNAM, México 1995.
- Martínez Baéz, Antonio.** "Derecho Legislativo o Parlamentario", en varios. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, editado por Porrúa, México, 1987.
- Michael Narváez, Jesús.** *Reelección Legislativa Tabú*, editorial Niví, S.A. de C.V., México, 1995.
- Monreal Avila, Ricardo.** *Reflexiones para la Reforma del Estado*, Cámara de Senadores, LVI Legislatura, abril de 1996.
- Nohlen, Dieter.** *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, editado por la UNAM, México, 1993.
- Patño Camarena, Javier.** *Derecho electoral Mexicano*, editado por la UNAM, México, 1994.
- Sartori, Giovanni.** "Parlamento" de la revista QUORUM del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2da. Época, año IV, número 37, México, Noviembre-diciembre, 1995.

<sup>26</sup> Reelection Legislativa; Tabú, Cfr., pp. 363, 364.

## Reforma del Poder Legislativo de Veracruz: Una propuesta\*

FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA

**E**n esta época de cambios y transformaciones, propias de un siglo que fenece y otro que nace, es alentador observar los esfuerzos de los veracruzanos por adaptar sus instituciones políticas a los reclamos de modernización de una sociedad, que evidentemente no está conforme con las desigualdades económicas, las injusticias sociales y los caducos principios políticos que frenan el avance del proceso de democratización de nuestro país.

Lo anterior, me complace singularmente por tener la oportunidad de acudir a este Seminario de la "Reforma del Poder Legislativo" en mi entidad natal, ya que su realización revela que la generación que gobierna a Veracruz hace suyo el pensamiento de Ortega y Gasset de que el semblante de la vida cambia con cada generación, al poseer ellas una peculiar sensibilidad, y proposiciones genuinas para el pensar y el sentir.

Una consulta popular sobre el tema que nos ocupa, no puede ser ajena al propósito de lograr la necesaria armonía entre la teoría y la práctica parlamentaria, a fin de evitar caer en los excesos de la primera, que puede conducir a la utopía, o a la carencia de ideas en la realización de la segunda, que nos puede llevar a la rutina. De ahí, que como diría el tratadista español Azcárate, debemos seguir la teoría constituida por verdades para guiarnos en la vida en cuanto expresan lo que se ha de hacer, y la práctica constituida por los hechos que son realización de los principios.

En nuestro país, parece haberse privilegiado la práctica parlamentaria al colocarla por encima

### Francisco Berlín Valenzuela

*Es Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Catedrático en las materias Ciencia Política, Partidos Políticos, Derecho Electoral y Derecho Parlamentario. Cuenta en su haber con cinco obras publicadas, una más en imprenta y otra en proceso. Se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno del Estado de Veracruz, Delegado del INFONAVIT en el Estado de México y Secretario General de la Asamblea del Consejo del mismo Instituto.*

*\* Ponencia presentada por el Dr. Francisco Berlín Valenzuela ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, en la ciudad de Jalapa, Ver., en mayo de 1996.*

de la teoría parlamentaria, lo que ha producido una disconformidad en diversos aspectos de nuestra vida política e institucional, originada, fundamentalmente, en el desconocimiento de la verdadera naturaleza de los principios y sus consecuencias, así como en la falta de voluntad para adaptar esos principios y hacer posibles éstas últimas. Semejante situación se ha reflejado en la falta de cultivo sistemático del Derecho Parlamentario y en la ausencia de la necesaria investigación teórica sobre el tema.

Ayuna, entonces, de conocimientos teóricos suficientes; la práctica actual del parlamentarismo no ha satisfecho las expectativas del pueblo de México, generando confusiones e indiferencias populares a lo que se relaciona con el Poder Legislativo en México, al que se le observa débil e insuficientemente desarrollado, por no haber sabido aprovechar los momentos históricos que le dieron la oportunidad de su consolidación institucional.

Como entidad federativa, Veracruz ha tenido una fuerte presencia en la historia Constitucional de México, al haber aportado destacados juristas y legisladores, ideas y experiencias que mucho han contribuido a enriquecer las instituciones políticas nacionales. Esto motiva e impulsa la necesidad de que este ejercicio de reflexión pública sobre la manera de reformar al Poder Legislativo sea sincero y trascendente, por estar inspirado en la intención, más que de cambiarlo estructural y funcionalmente, de dotarlo de bases normativas para su verdadero fortalecimiento.

Pienso que si no fuera este el propósito esencial de estas reuniones, todo el esfuerzo y el gasto realizado para hacer comparecer a la sociedad civil y a la ciudadanía veracruzana, acabaría siendo inútil por insubstancial, al preferir atender la forma y no el fondo del problema que nos ocupa.

Al no haberse señalado a quienes participamos en este Seminario, agenda temática sobre los aspectos específicos de la estructura y funciona-

miento del Poder Legislativo de Veracruz, habré de referirme a algunas propuestas concretas, que me parece, en caso de ser tomadas en cuenta para su posterior aprobación, por el Constituyente Permanente, servirán para mejorar el quehacer parlamentario y contribuir, conjuntamente con otras sugerencias, a lograr su real fortalecimiento.

### 1) **Reelección continua limitada**

Una de las reformas prioritarias a realizarse por su importancia y trascendencia, es la que se refiere a la sustitución del principio de no reelección de los integrantes del Poder Legislativo, por el de reelección continua limitada, por considerar que esta es una modificación *sine qua non* para el fortalecimiento parlamentario en México y en Veracruz.

En diversos foros, he tenido la oportunidad de expresar las razones que fundamentan la urgencia de una iniciativa en este sentido, que podría ser formulada por la Legislatura de Veracruz, para modificar el párrafo segundo, de la fracción 11 del artículo 116 de la Constitución General de la República, a fin de que los diputados de los Estados, puedan ser reelectos hasta por dos periodos inmediatos, sin perjuicio de que pudieran incluirse en la iniciativa que se formulara, las reformas al artículo 59, para que los diputados y senadores al Congreso de la Unión, puedan ser reelectos, en el caso de los primeros hasta por dos periodos inmediatos y en el de los segundos solamente hasta por un periodo inmediato. Al mortificarse el artículo 59, sus beneficios alcanzarían a los asambleístas del Distrito Federal, por remisión que hace el párrafo tercero, de la fracción cuarta del Artículo 122, a este numeral en lo que atañe a la no reelección de los mismos.

En la presentación del libro "**Reelección Legislativa: Tabú**", escrito por el periodista Jesús Michel Narváez el año pasado, formulé algunas reflexiones sobre el tema, en el que señalé la animadversión existente entre los mexicanos, al hecho de que pudiera quebrantarse el principio de no

reelección en los tres niveles de gobierno ejecutivo: federal, local y municipal, principio que sigue siendo un pilar fundamental en el sostenimiento del sistema político mexicano, el cual debemos seguir conservando celosamente, para no permitir la reelección del Presidente de la República, gobernadores de los Estados y autoridades municipales.

Sin embargo, la situación es diferente en cuanto al Poder Legislativo se refiere, por la naturaleza misma del órgano y por los elementos positivos que significan un beneficio para el mantenimiento de un sano equilibrio de los poderes. Por lo que no se debe seguir extrapolando la antipatía que existe a la no reelección en el Poder Ejecutivo al terreno del Poder Legislativo, ya que las funciones de los titulares de ambos poderes son muy distintas y si bien coinciden en las tareas de cogobierno y en su origen popular, el mandato que ellos reciben del pueblo no es el mismo en el Estado contemporáneo.

Es de considerarse que después de 63 años de existencia Constitucional de la prohibición de reelegir a los diputados, senadores y últimamente a los asambleístas del Distrito Federal, se ha hecho evidente que el Poder Legislativo ni se benefició con la no reelección de sus miembros, ni se consolidó como un verdadero poder, ya que al contrario, la existencia de tal principio, ha significado un fuerte lastre y un considerable obstáculo para que las Cámaras del Congreso y las legislaturas estatales, sean independientes y autónomas del Poder Ejecutivo federal y local.

Las consecuencias de lo anterior, están a la vista de todos: a) demérito y debilidad

institucional, por el abandono de sus funciones; b) sumisión al Poder Ejecutivo; c) ausencia de profesionalización de sus integrantes y d) alejamiento cada vez mayor de los electores, lo cual es preocupante por constituir éstos la fuente original del poder político.

## 2) Función de indagación

Una propuesta que me parece necesaria para el mejor funcionamiento del Poder Legislativo en Veracruz, es la que se refiere al personal técnico que se requiere para auxiliar a los miembros de la legislatura en sus variadas tareas. Se impone por lo tanto, racionalizar el problema: la falta de un personal adecuado para el trabajo parlamentario, sujeto en ocasiones a los vaivenes de la circunstancialidad política, produce efectos no deseados. Se observa así, que los diputados prefieren asesorarse de empleados de su confianza, que en la mayoría de los casos carecen de los conocimientos técnicos requeridos, lo que da lugar a un recambio frecuente que impide profesionalizar a quienes prestan sus servicios en este órgano.



*El Palacio Municipal de Linares segunda ciudad de Nuevo León.*

En mis estudios sobre Derecho Parlamentario, he destacado una función no contemplada por la doctrina existente y que me parece conveniente reflexionar sobre ella en esta reunión por la trascendencia que tiene para la positividad y vigencia del Derecho. Esta función, a la que se ha denominado de indagación, consiste en que los parlamentarios averigüen, inquieren y discurren con razón y fundamento el por qué de las iniciativas, la conveniencia de su aprobación y los posibles efectos que para bien o para mal puedan llegar a tener.

Esta función, se cumple de diversas maneras, integrando grupos permanentes de asesoría científica, tecnológica y técnica en general en las diversas ramas que integran las comisiones de la Cámara de Diputados. Si tomamos en consideración que la mayor parte de las iniciativas provienen del Poder Ejecutivo, quien las presenta a través de sus expertos y asesores, advertiremos que los diputados están colocados en posición desventajosa al no contar con un cuerpo técnico de verdaderos expertos, capaces de rivalizar o imponerse con argumentos fundados, sobre la conveniencia o inconveniencia de que sean aprobadas las leyes en los términos presentadas por el Ejecutivo en sus iniciativas.

Esta situación que no es privativa de México, y que suele estar presente en numerosos parlamentos restan fuerza y respetabilidad al limitarlos en su acción, pues el espíritu de las leyes es disociado de la normalidad al poder ser debatidas sólo hasta que el Ejecutivo lo considere posible, quien a su vez, deduce la factibilidad de la realización de la ley a partir de la información de sus expertos y asesores, con lo que al final de cuentas parece ser que el cumplimiento de la misma queda al arbitrio más que del titular del ejecutivo, de quienes lo aconsejan.

Por esto, hemos expresado que las cámaras que integran el parlamento mexicano, se ven restringidas a que titular del Poder Ejecutivo y sus asesores sean los que determinen la oportunidad

de las leyes, su contenido, y la posibilidad de llevarlas a la práctica, con lo cual se han aprobado leyes de efímera vigencia, por la ausencia de una adecuada prospectiva jurídica-política.

No debe soslayarse el hecho de que los parlamentos, por la pluralidad de sus miembros pueden ocuparse simultáneamente de lo inmediato y reflexionar y prever para lo mediato, también, mediante la postulación de hipótesis y teorías (con el uso congruente de la ciencia y la razón, y a partir de los hechos observados) descubrir, con la mirada al futuro, lo que debe ser, propiciado, impedido o evitado en la vida de una nación.

Es así como se llega a esta nueva función parlamentaria, en la que mediante el conocimiento de los fenómenos pasados y presentes se pueden determinar los problemas en gestación, las causas que pueden hacerlos surgir y los recursos para solucionarlos.

Si la Legislatura del Estado de Veracruz, considerara conveniente aprobar la integración de un cuerpo técnico permanente de asesores en diversas materias, lograría profesionalizar el trabajo de su personal administrativo, en beneficio del quehacer parlamentario.

A esto, habría que agregar, que los miembros de la Legislatura de Veracruz, podrían llegar a verificar con el auxilio de sus especialistas, los efectos de la legislación aprobada por ellos o por sus antecesores y observar si la intención del legislador fue congruente con la realidad, y si la aplicación de una ley es benéfica, inocua u obstaculizante para la actividad productiva de sus destinatarios, con el fin de llegar a conclusiones que permitan determinar si un precepto legislativo debe ser derogado, mantenido o reforzado.

### 3) Iniciativa legislativa popular

La introducción de esta forma de democracia semidirecta en la legislación electoral de Veracruz, permitiría a los miembros del cuerpo electoral ejercer una función de naturaleza pública como lo es el derecho de presentar un proyecto

de ley para su necesario tratamiento por las Asambleas Legislativas o bien, exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.

Si se considerara conveniente aprobar la iniciativa popular en las dos variedades que existen: la formulada y la simple, que consisten, la primera, en la presentación de un proyecto de ley para que sea tratada por el órgano legislativo; y, la segunda, en la exigencia de una parte del cuerpo electoral para que someta a consulta popular una acción legislativa determinada.

Hay quienes ven en la iniciativa popular una cierta sustitución de la actividad de los parlamentarios; sin embargo, cabe aclarar que de lo que se trata, fundamentalmente, con estas formas es hacer participar al pueblo directamente en el proceso de toma de decisiones legislativas que acabaría complementando la acción de los parlamentarios con la decisión de los detentadores auténticos del poder como son los ciudadanos.

En la introducción de la iniciativa popular deben de considerarse, entre otros asuntos: a) el tipo de leyes que pueden ser propuestas como iniciativa por parte de los ciudadanos; b) el número de ciudadanos que se requiere para presentar una iniciativa formulada; así como, c) los procedimientos y formalidades que deben ser satisfechos.

Independientemente de las propuestas anteriores, a fin de robustecer la conciencia parlamentaria no sólo de los integrantes de la Legislatura del Estado, sino también del pueblo veracruzano en general, pienso que sería útil el hacer algunas sugerencias como las siguientes:

1. Propiciar el establecimiento de la cátedra de Derecho Parlamentario en las facultades de Derecho y Ciencias Políticas del Estado;

2. Realización periódica de seminarios o cursos de actualización en la Legislatura del Estado,

propiciados por su Instituto de Investigaciones Legislativas;

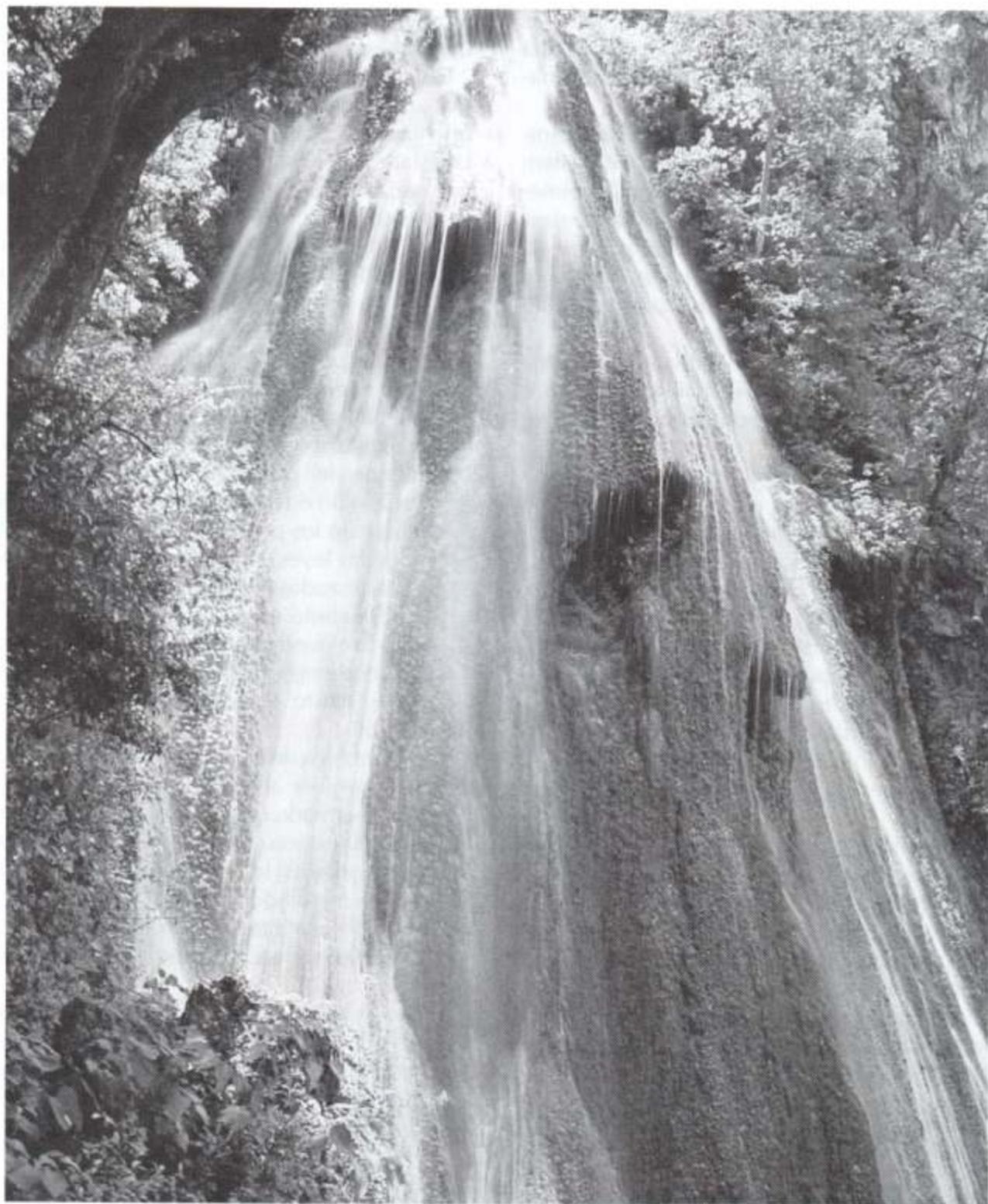
3. Creación de cursos de Derecho Parlamentario, en los partidos políticos, como parte de la orientación política que debe llevar a cabo la Legislatura del Estado, independientemente de que cada partido los organice con sus miembros y simpatizantes;

4. Divulgación de los temas parlamentarios a los miembros de las organizaciones sindicales, campesinas y populares para enseñarles la importancia que representa el Poder Legislativo para la vida política del Estado y la conveniencia de elegir a representantes capaces.

5. Actualizar, desde luego, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del propio Poder en el Estado de Veracruz, a fin de actualizarlos en su contenido, simplificando los procedimientos para la elaboración de las leyes e introduciéndoles los aspectos más avanzados de la técnica legislativa parlamentaria. Sabido es que en esta materia, se ha presentado el fenómeno que venimos señalando desde hace tiempo, de que "en la casa del herrero legislativo existe un azadón de incongruencia normativa".

Los miembros de la actual Legislatura tienen el reto de devolver al Poder Legislativo Local, el prestigio mermado que como institución padece en consonancia a la crisis del parlamentarismo en el mundo, sólo así los ciudadanos veracruzanos se sentirán motivados a participar con interés y entusiasmo en la integración de este órgano que tan elevadas y trascendentes tareas tiene que cumplir.

Espero que las ideas y reflexiones expuestas a ustedes, motiven a su vez algunas inquietudes y nuevas propuestas que alcancen un gran objetivo: reformar el Poder Legislativo de nuestro Estado.



*La hermosísima Cola de Caballo en Santiago.*

## SEGUNDA PARTE: Documentos internos

# Presentación de los libros “Municipio y Democracia” de la Dip. María Elena Álvarez Bernal y “Derecho Municipal” del Dr. Carlos Quintana Roldán

JORGE MORENO COLLADO

### INTRODUCCION

**E**l Instituto de Investigaciones Legislativas de esta LVI Legislatura de la Cámara de Diputados se honra con la presencia de Diputados e invitados; se honra con la presencia de dos distinguidos autores en materia municipal, con la presencia de destacados políticos y de destacados intelectuales.

Quiero referirme, en primer término, al ciudadano Diputado Víctor Samuel Palma César, Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados que viene con la representación personal del Diputado Humberto Roque Villanueva, Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión de esta Cámara.

También me honro en presentar al Diputado Ricardo Francisco García Cervantes, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta Legislatura.

El ciudadano Diputado Víctor Hugo Islas Hernández, quien es Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de esta Cámara.

El señor Ingeniero Carlos Medina Plascencia, que fue Presidente Municipal y en esa calidad viene aquí –más que como exgobernador del Estado de Guanajuato– como expresidente Municipal de León del mismo Estado, por su experiencia importante en esa materia.

El Diputado Ignacio González Rebolledo, distinguido compañero nuestro de esta Legislatura, quien además es Secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y que hará algunos comentarios en relación con las obras que hoy se presentan.

La distinguida Diputada Consuelo Botello Treviño, nuestra compañera y Secretaria del Instituto de Investigaciones Legislativas, quien además fungirá como moderadora de esta Mesa.

El distinguido intelectual, Doctor Raúl Olmedo Carranza, que fue, entre otras cosas, director del Centro de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, y que hará comentarios a las obras que hoy se presentan.

Y desde luego, el Maestro Juan Pérez Abreu, un distinguido Profesor de Derecho Municipal, fundador de esta cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Maestra Jaqueline Peschard Mariscal, quien también nos acompaña en esta ocasión para hacer comentarios a las obras correspondientes.

Dejo para el final, a los dos autores de las obras que se van a presentar el día de hoy; la distinguida Diputada María Elena Álvarez de Vicencio, que presenta el libro **Municipio y Democracia**, y el Doctor Carlos Francisco Quintana Roldán, con su libro **Derecho Municipal**.

Al hacer este agradecimiento, el Instituto de Investigaciones Legislativas quiere dejar constancia de que nuestro afán no es, ni solamente especulativo ni únicamente de orden académico e intelectual. Queremos que la reflexión acerca de obras que escriben mexicanos destacados tenga el efecto práctico de orientar la labor gubernamental y el efecto práctico de orientar, ante todo, el trabajo legislativo y parlamentario de los Diputados que trabajamos en esta LVI Legislatura.

Son dos obras orientadoras sobre las que tenemos que actuar. Por esa razón, para nosotros es muy importante tener aquí los comentarios de quienes han reflexionado y escrito sobre el tema, pero también de quienes han vivido, en la práctica, en la política, en el ejercicio diario del trabajo frente a la sociedad y las experiencias municipales, en una institución revolucionaria como es el municipio libre de México, que es la escuela elemental de la democracia mexicana.



*Dip. Jorge Moreno Collado (Micrófono).*



**ÁLVAREZ DE VICENCIO, MARÍA ELENA.**

*Título de la publicación: Municipio y Democracia.*

*Institución:*

*Editorial: EPESSA*

*Lugar y Fecha de publicación: México D.F., diciembre de 1995.  
pp. 266*

*Síntesis: Comienza con un breve estudio histórico del Municipio y el origen de su concepción moderna, analizando por separado la evolución del municipio en México y los principales elementos de su estructura jurídica y administrativa.*

*Afirma que el municipio debe ser entendido como una comunidad de vida en la cual los seres humanos y las familias pueden encontrar los elementos necesarios para desarrollarse de manera integral.*

*Desarrolla cuatro elementos fundamentales que deben ser la base del trabajo que se desarrolle en los municipios: participación ciudadana, democracia, solidaridad y subsidiaridad.*

*En los últimos capítulos de la obra, la autora detalla el diagnóstico, propuestas y objetivos del Partido Acción Nacional para impulsar el fortalecimiento del municipio y de su autonomía y describe las acciones emprendidas por los gobiernos municipales panistas en favor del municipio y la concientización de los ciudadanos acerca de su importancia.*

## Comentario

DIP. IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO

Quiero en primer término agradecerle al Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, especialmente a Jorge Moreno Collado el que me haya invitado a participar en este evento.

En segundo lugar, quiero manifestarle mi admiración a la autora del libro porque todo aquel hombre o aquella mujer que se atreve a expresar sus puntos de vista, es, de por sí, merecedora de nuestro reconocimiento.

Voy a tratar, en primer término, de ubicar el libro. Si nos atenemos a la división por capítulos, el primero que se intitula "Antecedentes Históricos y Estructura Actual del Municipio de México, nos haría pensar que se trataba de una obra de consulta. Desafortunadamente, por razones de tiempo, probablemente, el estudio histórico es muy breve, lo cual me permite afirmar que no se trata de un libro de consulta, sino, simplemente, un libro introductorio al tema.

Sobre el capítulo segundo: "Pensamiento del Partido Acción Nacional sobre el Municipio", viene a constituir una perspectiva sobre lo que considera, dicho Partido, que debe ser la vida municipal. Estos son aspectos doctrinarios que, evidentemente, tampoco tienen por qué ser objeto de análisis en esta reunión.

Este mismo criterio debe observarse respecto de los planteamientos y propuestas de Acción Nacional sobre el municipio, porque probablemente algunos planteamientos nos llevarán a algo mucho más importante, que es la Reforma del Estado. Y preferiré entrar, propiamente, al estudio del capítulo quinto que se llama: "El Gobierno Municipal Panista". Este análisis me va a permitir también afirmar frente a qué libro estamos.

### **Ignacio González Rebolledo**

*Nativo de Veracruz, Licenciado en Ciencias Jurídicas. Fue Presidente de la Federación de Estudiantes Veracruzanos. Actualmente es maestro de tiempo completo en la Facultad Jurídica de Veracruz.*

*Ha desempeñado los cargos de: Coordinador de la mayoría priísta de la LII Legislatura del Estado de Veracruz, Secretario de Acción Política del Comité Directivo Estatal de su Partido, Presidente del Instituto Municipal del IEPES. Y es actualmente Diputado de esta LVI Legislatura del Congreso de la Unión.*

En la página 169 afirma la autora: "El estatismo en la educación, en la producción y en los medios de comunicación desplazó poco a poco a la sociedad mexicana". Aquí tendríamos que pedirle, evidentemente, a la autora del libro, que aclare ¿qué entiende ella por estatismo? Si va a entender una intromisión absoluta del Estado, evidentemente, la conclusión que tenemos que extraer es que es una afirmación falsa. En ninguna época de la vida de este país el Estado absorbió, por completo, ni la educación, ni la producción. Si ella quiere entender por estatismo el ocupar los lugares que debe ocupar la iniciativa privada y no lo hace, entonces estaríamos de acuerdo.

En la página 170 dice, retomando una expresión de Don Abel Vicencio Tovar: "Todos los mexicanos deben obedecer la ley, pagar impuestos y cubrir todas sus obligaciones. Pero sólo los

del Partido Oficial reciben los mejores servicios del Estado, hacen los mejores negocios y hacen la ley".

Bueno. Yo no sé qué va a entenderse por mejores servicios, si son servicios públicos. Bueno, yo soy priísta y recibo los mismos servicios públicos que todos ustedes: deficientes, regulares y buenos.

¿Que hacemos negocio? ¡En mi vida he hecho negocio! Al igual que yo, muchísimos priístas no hacemos negocios.

Aquí esos extremos nos llevan a que: Yo soy el bueno y ustedes los malos. Yo soy el honrado y ustedes son los deshonestos, Yo tengo la razón y ustedes no la tienen.

Quiero sugerirles a nuestros amigos de Acción Nacional, que le pregunten al Profesor Miguel Angel Morales Morales, miembro del Partido de



*Diputado Ignacio González Rebolledo.*

Acción Nacional, que fue Regidor en el Ayuntamiento que tuve el honor de presidir, por cierto un buen panista, un hombre muy trabajador, muy serio, muy responsable y muy honesto; pero muy honesto como muchos priístas, no exclusivamente como muchos panistas. El les dirá si esta Comuna fue o no honorable. El les informará si de alguna manera hicimos negocios y si nos aprovechamos de alguna manera del cargo que nos tocó, por voluntad popular, desempeñar.

Muy brevemente les diré que recibimos una Comuna con deudas. En el primer año las deudas estaban totalmente saldadas. Recibimos la comuna con cuatro camiones de servicio público para limpia, dejamos 36. Y eso sólo se puede entender, y aquí tengo que hacer otra aclaración, que dejamos recursos en la caja. El Presidente Municipal que nos sustituyó no podía decir que le habíamos dejado las arcas vacías. Y eso solamente lo puede hacer una Comuna honesta.

Finalmente, que hacemos las leyes. Bueno en este caso tengo que aceptar que hacemos las leyes. Que mal haría un Diputado Federal que no hiciera las leyes. Sin embargo, no solamente los del partido oficial, como ellos les llaman, hacemos las leyes. Si leemos la Constitución nos vamos a encontrar que una reforma constitucional exige las dos terceras partes de la Cámara Baja. Y da la casualidad de que las últimas reformas constitucionales sólo se han podido hacer porque entre otros partidos ha habido convergencia de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional. Pero de que “nosotros hacemos las leyes” como si fuera algo peyorativo, pues evidentemente tengo que rechazarlo.

Es una frase que me atrae profundamente, y lo felicito porque no es una transcripción sino es un pensamiento de la autora: “Acción Nacional ha pugnado, desde su fundación, por la Reforma del Estado”. Esto a mi me permite hacer una suposición: Si Abel Vicencio Tovar viviera, probablemente Acción Nacional ya estaría sentado en la mesa de Reforma del Estado. Y aquí es un reconocimiento al pensamiento de Abel.

Quiero aquí hacer otro paréntesis. Acción Nacional tiene muchos años de ser un contendiente serio en la arena política mexicana. Yo me preguntaría: ¿Cuántas veces Acción Nacional ha manifestado que ha sido objeto de robo o de fraude electoral? ¿10 veces? No, ¿100 veces? No. ¿Miles de veces? Perfectamente bien, ¿miles de veces?

Pero ahora Acción Nacional dice: “Como tenemos un problema que es el de Huejotzingo, no me siento a la mesa”. Y voy a tratar entonces de interpretar esto, es una interpretación muy personal, las críticas serán para mí.

Platicando con un investigador veracruzano, un sociólogo, que además le gustaban algunos aspectos de la sicología, me comentaba que lo común y corriente —hace algunos seis años— es que tanto los jóvenes, de 20 años, como los no tan jóvenes, 30 ó 35 años, adoptaban públicamente una actitud de víctimas. La plática común, me decía este investigador, es: “Nadie me comprende. Soy un paria. Hago esfuerzos y no logro sobresalir. El medio me absorbe, me sumerge, me inunda, me ahoga”. Era la plática, así, común y corriente.

Entonces yo tengo que preguntarme si Acción Nacional está en este síndrome de sentirse siempre lastimado, vituperado y vejado. O bien el otro extremo: ¿No será que Acción Nacional siente que está próximo a llegar al poder y que no le conviene la Reforma del Estado? ¿Por qué, entonces, en lugar de que sea el sujeto pasivo, sea quien es expoliado, quien es negado en sus victorias?, probablemente a él le toque negar las victorias de los otros partidos políticos.

Entonces esto es un simple supuesto que, evidentemente, cuando se sienten a la mesa sabremos el verdadero sentido de su negativa actual y cual va a ser su postura posterior.

En la página 173 dice: “Cómo habrán de ser los gobiernos municipales. Principio de doctrina: no habrá de buscarse el poder por el poder mismo, sino como un medio para transformar la sociedad y establecer desde ahí un nuevo orden economi-

co y político". Este es un pensamiento que no tiene ninguna opinión, que merece el aplauso de todos nosotros. Este debe ser el fin de la política: no llegar al poder para satisfacer las ambiciones personales. Porque, además, quien busca el poder para lograr ambiciones personales, no tiene una idea de lo que es la vida; la vida se nos va en un instante. Es un juego esto, pero es un juego que tenemos que tomarlo con la seriedad suficiente como para, si llegamos a un cargo, cualquiera que éste sea, hagamos los mejores esfuerzos para desempeñarlo con lealtad, con honestidad y siempre viendo en favor de los demás. Nuestra vida es tan efímera que no vale la pena amasar fortunas.

Y esta crítica evidentemente va enfocada a priistas, panistas, perredistas, petistas, etcétera, etcétera. Todo aquel que busque el poder por el poder mismo, está equivocado,

También felicito a la autora por esta frase: "El gobierno municipal no solamente deberá estar inspirado en principio de espíritu de servicio y moralidad, sino que habrá de ser totalmente eficaz". Totalmente inobjetable.

Cuando habla de los principios y habla de los subsidiarios, dice: "La asignación de las reservas territoriales de la población. El hecho de que esta decisión deba tomarse a nivel federal ha dificultado enormemente la solución de este problema, que cada día se incrementa por el aumento de población que se da en casi todos los pueblos y ciudades de México. El centralismo en esta área retarda las acciones y ha propiciado las constantes invasiones de tierras, así como la formación de asentamientos irregulares que posteriormente obligan al gobierno municipal a hacer erogaciones mayores de las que hubieran sido necesarias si se hubiera planeado oportuna y eficazmente el desarrollo urbano de los municipios".

Lo que pasa es que la reserva territorial no es, y aquí estoy en total desacuerdo con la autora del libro, no es una cuestión federal. Lo que sucede es que si los ayuntamientos no aprueban los planes municipales de desarrollo y si, como en

otro apartado tiene razón, no tiene los recursos suficientes para hacer la reserva territorial, es una incapacidad económica del municipio. La reserva territorial no la asigna la federación. Creo que aquí hay una confusión respecto de la Corett. Lo único que hace Corett es regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos, bien sean ejidales o bien sean comunales. Pero una cosa es la regularización y otra cosa es la reserva territorial; la reserva territorial es una responsabilidad o corresponsabilidad del gobierno municipal y del gobierno estatal, no del gobierno federal.

En la página 175: "El fruto de la vinculación entre gobierno y gobernados. No propone el partido el aumento desmedido del poder del Estado ni de una burocracia privilegiada, prepotente e irresponsable". Totalmente de acuerdo, autora. Lo suscribo. Y aquí habría que preguntarse ¿qué instrumentos podemos crear para que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales y los gobiernos municipales no aumenten desmedidamente la burocracia?.

Desafortunadamente tengo que hablar de mis experiencias personales. Y cuando ingresamos, cuando tomé posesión del cargo de Presidente Municipal de Jalapa firmé un contrato, un convenio con los sindicatos que laboraban en el ayuntamiento de Jalapa. En aquella época eran cinco. Nos comprometimos en esos tres años: ellos a no solicitar un sólo incremento de plazas; dos, que las plazas que quedaran vacantes por muerte no serían sustituidas. A cambio de ello, la autoridad municipal se obligó a que el número de trabajadores de confianza, incluido el Secretario, el Tesorero, el Director de Obras Públicas, el Director de Alumbrado, etcétera, etcétera, no podríamos exceder de 46. Esa fue la burocracia que yo tuve, 46 empleados de confianza, incluyendo, evidentemente, a los directores.

Si ustedes me preguntan ¿qué pasó después? Mejor ni me lo pregunten porque la respuesta va a ser vergonzosa, fue un incremento increíble de la burocracia municipal.



Plaza Zaragoza  
Centro de la Ciudad, Macropiazza.

Y aquí habría que encontrar un modo y eso es un problema difícil de resolver. Porque, por un lado, decimos el municipio libre. ¿Esto quiere decir que el municipio puede hacer todo? Pero, ¿Cómo hacer para que no se incremente esta burocracia tan terrible? Es un problema difícil, pero aquí se queda en esta mesa.

En la parte introductoria dice: “Independientemente de las justificaciones históricas que puedan esgrimirse en la constitución del sistema político mexicano que fundió en una sola realidad los conceptos de Estado y de Partido —de Partido Revolucionario Institucional— de origen, que creó una confusión entre el Estado y el poder, poder que colocó en la cima al grupo gobernante como dueño de los destinos nacionales. Un Estado así, mutilado, no representa ni las bases sociales ni los valores nacionales”.

Es común escuchar la imputación que se nos hace. La autora recoge una expresión de nuestro muy querido y recordado Abel Vicencio Tovar. Luego dice: “Todos los mexicanos deben obedecer la ley, pagar impuestos y cumplir con sus obligaciones, pero solo los del partido oficial”. Vamos a ver qué es lo oficial. En el idioma de Don Martín Alonso nos dice respecto de lo oficial: “Que es de oficio, o sea que tiene autenticidad y emana de la autoridad derivada del Estado”.

Va a decir oficial como adjetivo de oficio, o sea procedente de una autoridad en el ejercicio de sus atribuciones y/o contrapuesto a lo privado o particular que proviene de una autoridad.

Aquí la primera pregunta es, desde el punto de vista estrictamente de investigación, no de partidismo, desde un punto de vista de rigor científico: ¿El PRI es un partido oficial? Yo voy a decirles qué fue lo oficial. En los puntos 1o., 2o. y 3o. de los elementos constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1911 tiene como su primer punto: “La religión católica será la única sin tolerancia de otra”. El artículo 2o. de la Constitución de la Monarquía Española: “La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única, verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

Punto 2o. y 4o. de “Los Sentimientos de la Nación”. Punto 2o.: “Que la religión católica sea la única sin tolerancia de otra. El Acta solemne de la Declaración de independencia de América se entenderá dada por el Congreso de Anáhuac. El Congreso de Anáhuac legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional, con las provincias en ellas declara solemnemente que no se profesa ni reconoce otra religión más que la católica, ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna, que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y de sus demás dogmas y conservación de los cuerpos regulares”.

Artículo 1o. del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina en Apatzingán: “La religión católica romana es la única que se debe profesar en el Estado”.

Base Primera del Plan de Iguala, proclamada por Agustín de Iturbide: “No le anima otro deseo al Ejército de conservar pura la santa religión que profesamos y hacer la felicidad general. Oid, escuchad de las bases sólidas en que funda su resolución: “1o. La religión católica, apostólica y romana sin tolerancia de alguna otra”.



*El Palacio de Gobierno digno asiento del Poder Ejecutivo del estado.*

Base Primera de las Bases Constitucionales Aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano, del 24 de febrero de 1822: “Se declara que la religión católica, apostólica, romana será la única del Estado con la exclusión de alguna otra”.

Artículo 3o. del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822: “La nación mexicana y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo profesan la religión católica, apostólica, romana, con la exclusión de toda otra”.

Artículo 4o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824: “La religión católica mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y priva el ejercicio de cualquier otra”.

También el artículo 3o. de la Constitución Federal de 1824, el artículo 1o. de las Bases Constitucionales de 1835. Evidentemente del Supremo Poder Conservador. El artículo 3o. de la Sección Primera, etcétera, Esto es lo oficial. Lo que emana del Estado.

Los que sí fueron partidos oficiales son los partidos comunistas de la antigua Unión Soviética. Esos sí fueron realmente partidos oficiales.

Bien. Intentemos. El libro no puede considerarse como un libro de investigación. Es un libro partidista. Y los libros partidistas no tienen por qué ser criticados. Cada quien puede hacer apología de su ideología.

## Comentario

DRA. JAQUELINE PESCHARD

**M**e atrevería a comenzar diciendo que efectivamente el libro de María Elena Álvarez de Vicencio tiene un compromiso partidario, pero no de la de ser un trabajo de investigación, y de investigación muy seria. Yo diría que es un trabajo que, realmente su propósito original, fue el de ser una tesis de Maestría que presentó la Diputada, y que logró hacer en su tiempo combinando la investigación académica con sus labores partidarias. De suerte que sí me atrevería a reivindicar esa parte de que es una investigación muy claramente ordenada y que efectivamente siempre se dice de manera clara y abierta que es un libro en donde lo que está centrado es cuáles son los aspectos doctrinarios del PAN respecto del municipio y después lo que hace la autora es ver de qué manera el PAN ha hecho del municipio un centro estratégico de su lucha. Y, finalmente, lo que hace es una evaluación de lo que han sido los gobiernos municipales conocidos por el PAN.

Yo comenzaría diciendo que hay que preguntarnos: ¿Por qué es un libro que la autora ha titulado Municipio y Democracia? Y creo que ese es uno de los ejes fundamentales del texto.

"Municipio y Democracia", porque efectivamente uno de los ejes de la concepción democrática del PAN es, precisamente, el que la lucha por la democracia tiene que darse desde abajo, desde las esferas básicas de la estructuración política del país, y bueno, cuando vemos esto de "Municipio y Democracia", lo que hay detrás de esto es una hipótesis central en el trabajo y que va a ser la hipótesis que se vaya resolviendo y se vaya fundamentando a lo largo de todo el libro. Y es que, efectivamente, el PAN tiene en sus principios doctrinarios una idea de que la lucha tiene que darse primeramente, en el municipio y desde abajo ir desbrozando lo que sería el campo para

**Jaqueline Peschard**

*Profesora Investigadora del Centro de Estudios Sociales en El Colegio de México y Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán.*



*Mtra. Jaqueline Peschard Mariscal.*

la construcción democrática que, eventualmente terminaría en la conquista, no solamente de los municipios, sino de los gobiernos estatales y, eventualmente, el gobierno presidencial.

Entonces lo que va a hacer la autora es de qué manera, se ve este principio doctrinario de la lucha democrática desde abajo, digamos, si hay congruencia entre los principios doctrinarios del PAN y lo que ha sido su práctica política en el terreno de la lucha electoral y en el terreno de la conquista de los municipios y del ejercicio gubernamental a nivel de los municipios.

De suerte que el libro está estructurado, como ya decía el Diputado González Rebolledo, primero con un estudio histórico, que efectivamente es una revisión muy breve, realmente, sobre todo para introducir el tema, y después entra en lo que

son los principios doctrinarios ideológicos del PAN sobre el municipio, para después hacer un recuento, y aquí sí muy completo y creo que esa es la parte sustanciosa del trabajo, es decir, lo completo que está y que no haya en ningún otro lado el recuento de en dónde postuló candidatos el PAN, en dónde el PAN dice haber ganado esos municipios y no logró el reconocimiento de los triunfos desde que empieza, a mediados de los 40's, a luchar por los municipios, hasta el momento actual.

Para posteriormente derivar en un apartado en donde dice, bueno ya hemos tenido municipios importantes, es decir como que culmina esa estrategia política panista en la conquista de municipios muy importantes que se dan en el año de 1995, donde nosotros lo que vemos es justa-

mente ya el análisis no solamente de la estrategia electoral en el terreno municipal, sino ya el análisis del ejercicio gubernamental panista.

La autora concluye con una visión crítica de lo que han sido las fallas en el ejercicio gubernamental de los municipios panistas. Hasta ahí yo diría que entonces es un trabajo bien estructurado, que sigue una lógica muy clara, con un eje de hipótesis muy bien definido. Sin embargo, efectivamente yo creería que, dado que el trabajo de investigación que tiene está también interceptado por ese compromiso partidario de María Elena Álvarez de Vicencio, lo que nosotros encontramos es que, efectivamente, hay una muy clara defensa de lo que son no solamente los principios doctrinarios, sino la congruencia entre los principios doctrinarios y el ejercicio gubernamental panista.

De suerte que yo diría, claro, desde la óptica estrictamente académica, haría falta una crítica mucho más a fondo, mucho más severa, mucho más con distancia de lo que es el compromiso partidario para poder, efectivamente, ver mucho más a fondo lo que han sido los errores del PAN, las fallas en términos de estrategias de lucha, en términos de ejercicio gubernamental.

Hay una parte que a mí me gustaría señalar aquí, y es que si bien es cierto que todavía hasta nuestros días podemos hacer una especie de división de lo que llamamos los académicos los grandes clibajes políticos en México entre lo que sería el partido en el gobierno y lo que sería la oposición, es decir cómo un gran eje divisor entre lo que son, por un lado, el partido en el gobierno y, por otro lado, los partidos de oposición, ya podemos nosotros distinguir, digamos si éste es el



*Estadio del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).*

eje fundamental, ésa es la división básica de nuestra estructura política todavía hoy en día, de suerte que buena parte de la oposición se alimenta de la crítica y de la protesta frente al PRI, más que de la identificación muy clara con lo que son las propuestas y las estrategias de los distintos partidos; yo diría que empezamos a ver —y este libro nos ayuda en ese sentido— ya diferencias entre lo que serían los dos grandes partidos de oposición.

Si nosotros pensamos en el PAN como un partido que reclama la lucha desde el municipio para socavar las bases de la hegemonía priísta e ir construyendo así la democracia, tenemos, por otro lado el PRD, cuya estrategia ha sido la inversa, es decir, la lucha por conquistar la Presidencia de la República y desde ahí minarle las bases, de la dominación priísta, y entonces poder pensar en la reconstrucción de un nuevo régimen en donde no haya un partido hegemónico. Aquí vemos muy claramente una distinción en términos de estrategias y de postulaciones.

Otro elemento que me parece que está presente, es que nosotros pensamos o se ha pensado muy frecuentemente que la conquista del poder por parte de un partido de oposición va a significar inmediatamente el cambio del régimen político. Es decir, que en el momento en que un partido distinto al PRI conquiste el poder, en ese momento estamos nosotros en las puertas de un régimen democrático. Bueno, yo diría que en el texto de María Elena lo que encontramos es que no necesariamente la alternancia lleva al cambio de régimen, es decir, la conquista de los gobiernos, en este caso municipales y —porque también lo señala en el texto— la conquista de gobiernos estatales, la alternancia en el poder no quiere decir derribar las estructuras y la cultura política en relación a un régimen que ha estado dominado por un sólo partido.

Entonces sigue habiendo toda una serie de reservas, sigue habiendo prácticas y estructuras que se resisten al establecimiento cabal de nuevas instituciones en donde el pluralismo, la compe-

tencia sean el eje de su forma de actuar y el eje de su comportamiento.

Entonces, cuando María Elena ve que los gobiernos municipales encabezados por panistas, caen en fallas semejantes a las del priísmo, aún cuando tengan —según la autora— una perspectiva moral diferenciada de la del PRI, lo que parece es, independientemente de esto, en política lo que cuenta es si hay la posibilidad efectiva de transformar las prácticas del ejercicio gubernamental a nivel de los municipios y lo que encontramos es que esto no se da de manera mecánica ni inmediata, sino que es toda una tarea de construcción y reconstrucción democrática que no llega inmediatamente por la alternancia.

Para finalizar, a mí me parece que este libro abre una pauta efectivamente para conocer cuál es el PAN, para conocer de cerca lo que son los principios y lo que postula el PAN en relación al municipio, pero pueden ustedes estar seguros de que es un trabajo que es de investigación, que está bien fundamentado y que tiene además la ventaja de tener el acceso a los archivos del PAN, justamente porque fue hecho por alguien dentro del mismo partido.



*Parque Hundido,  
Centro de la ciudad  
Macroplaza.*

## Comentario

ING. CARLOS MEDINA PLASCENCIA

**P**ara hacer el análisis de este libro, extraordinario desde mi punto de vista, de Elenita Alvarez de Vicencio, habría que comprender, también, que en el mismo no se habla simplemente de los principios de doctrina de un instituto político en este caso en el que militamos ella y yo, en Acción Nacional, sino que desde mi punto de vista y al haberlo analizado todo en su conjunto es la manera y la forma de como llevarlo a la práctica, como aterrizar estos principios de doctrina en la vida diaria.

Esto se refiere entonces, que muchas ocasiones para entender la actuación de los municipios emanados de Acción Nacional, hay que entender o conocer, al menos, sus principios de doctrina, si no, muchas cosas van a quedar confusas o no claras.

En este libro también a mí me da la oportunidad de ver el trabajo y análisis profundo que hace Elenita, y a los que hemos tenido la oportunidad de haber sido Presidente Municipal o haber sido antes Regidor de oposición, de cuáles son aquellos aspectos en los que debemos de cambiar los paradigmas de la forma de hacer gobierno, de involucrar y hacer partícipe y corresponsable a la sociedad, y no simplemente hacer más de lo mismo, aunque sea honestamente.

Yo creo que en síntesis, este libro está orientado a decir y mostrar los Ediles, de cualquier ayuntamiento, que hay otros caminos a través de los cuales se debe transitar, para darle ese respeto y ese lugar que la sociedad merece. Y si me permiten he preparado, para ser muy preciso en esta presentación, un documento que quiero compartir con ustedes.

Uno de los temas de mayor actualidad en México es el relativo a construir un auténtico

### **Carlos Medina Plascencia**

*Nativo de León, Guanajuato. Hizo sus estudios de Ingeniero Químico Administrador en el Instituto Tecnológico de Monterrey, donde también estudio su Maestría en la Escuela de Graduados de Administración que el Tecnológico posee en la ciudad de México.*

*Ha sido Consejero y Presidente de varias instituciones educativas empresariales y financieras, y entre sus actividades políticas pertenece al Partido Acción Nacional, Por este partido fue electo Presidente Municipal del municipio de León, Gobernador del Estado de Guanajuato de 1991 a 1995. Desde su inicio como Presidente Municipal y como Gobernador, promovió la participación de la sociedad. Impulsó la Reforma Electoral en su Estado, y participó en el Congreso Internacional de Derecho y Procesos Electorales realizado en Guanajuato.*

federalismo que le permita a nuestro país enfrentar con éxito sus problemas y contar con mejores oportunidades para impulsar su desarrollo.

Dentro de los diferentes foros que sobre este particular se han realizado, ha habido coincidencias en la necesidad de fortalecer al municipio como un paso inicial para que exista un verdadero equilibrio y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, pues luego de décadas de vivir en un sistema político centralista que ha inhibido el pleno desarrollo de los municipios y los estados, se requiere ya modificar las relaciones existentes entre éstos y la federación, para hacer más dinámica y eficiente la responsabilidad de gobernar.

Por eso, es importante el trabajo realizado por la Maestra María Elena Álvarez de Vicencio, que contiene un estudio detallado sobre el desarrollo y los problemas e iniciativas del Partido Acción

Nacional sobre el fortalecimiento de estas entidades.

En su trabajo la autora afirma que el municipio no debe ser entendido como la base de nuestra organización política, sino ante todo como una comunidad de vida en la cual los seres humanos y las familias podemos encontrar los elementos que nos ayuden a desarrollarnos de manera integral. Esta concepción tiene grandes aplicaciones. Por una parte, exige a los ciudadanos el compromiso de participar en el desarrollo de su comunidad; y por la otra, invita a la autoridad a trabajar en dos sentidos, como lo señala la autora: gobernar y administrar. Estas dos acciones se complementan entre sí y no se puede entender la una sin la otra. Debe gobernarse buscando el bien común de la sociedad, a través de la construcción de aquellas condiciones que permitan el crecimiento integral de las personas y administrar de



*Ing. Carlos Medina Plascencia.*

manera eficiente el trabajo público con el fin de dotar a las comunidades de los servicios que eleven su calidad de vida.

Administrar los bienes materiales y gobernar, hablamos de un orden superior de valores, como lo dice la autora.

Nos detalla también cuatro elementos fundamentales que deben ser base del trabajo que se desarrolle en los municipios: la solidaridad, subsidiaridad, democracia y participación ciudadana.

Con base en el análisis de los principios se comprende de inmediato que si queremos tener un México más fuerte y desarrollado es necesario partir de una nueva concepción de la política, la cual debe fincarse en la conjunción de esfuerzos de todos los miembros de una sociedad y sus autoridades en la búsqueda del bien de esa comunidad.

Lo anterior nos permite, entonces, entender la democracia de una manera más amplia y no circunscrita únicamente a la emisión de un voto en los procesos electorales, sino como un proceso a través del cual los ciudadanos tenemos la oportunidad de participar de manera cotidiana en la elaboración y aplicación de las políticas públicas que a todos nos atañen, a todos nos competen y a todos nos afectan.

Es lo que en Acción Nacional hemos denominado como democracia participativa. Que asegura el derecho y también responsabilidad que tienen los ciudadanos de decidir los mejores caminos para lograr su desarrollo y de la responsabilidad al gobierno de convertirse en gestor y coordinador de los esfuerzos de la sociedad.

La autora señala atinadamente que dentro de los principios de Acción Nacional la solidaridad y la subsidiaridad son condición para un sano desarrollo municipal, pues garantizan la unión de esfuerzos en la búsqueda de un bien de la comunidad y el respeto y complemento que debe existir entre quienes conforman una comunidad. Es decir, en el caso del municipio que exista tanta sociedad como sea posible y sólo tanta autoridad

municipal como sea necesaria, pero también, al mismo tiempo, que haya tanto municipio, es decir sociedad y autoridades como sea posible, y únicamente tanta intervención del gobierno estatal y federal como sea necesario.

En el análisis del fortalecimiento municipal, el trabajo presenta las propuestas que desde su fundación ha hecho el Partido Acción Nacional y que están contenidas en sus programas de acción política, en sus plataformas de gobierno y en múltiples iniciativas de ley presentadas por los legisladores de este instituto político.

Algunas de estas propuestas, que en su tiempo fueron calificadas por algunos funcionarios públicos y dirigentes políticos como imposibles de aplicar en nuestro país, hoy vemos cómo el tiempo ha dado la razón y es un reclamo generalizado de la población que ve en ella el instrumento para lograr la verdadera autonomía de los municipios y poder superar los problemas estructurales que nos han impedido crecer y alcanzar un desarrollo integral como nación.

A manera de ejemplo se citan, entre otras, las siguientes propuestas:

Las relativas a garantizar la autonomía del municipio, reconociéndole como la base de nuestra organización política y administrativa, cuyas funciones no deben ser sustraídas por un organismo que suplante al ayuntamiento. Por eso Acción Nacional propuso, entre otras cosas, que los municipios tuvieran la capacidad de impugnar aquellas leyes o actos de autoridades estatales o federales que les nieguen o escatimen los medios indispensables para cumplir sus funciones. Las orientadas a su fortalecimiento financiero a través de acciones como la modificación de la política fiscal, para que permita una distribución justa y adecuada de los recursos públicos entre los tres niveles de gobierno.

La posibilidad de robustecer las haciendas municipales por medio del cobro y administración del impuesto predial, hoy contemplado en la ley, pero muy poco aplicado en el país.

La participación de los recursos estatales derivados del comercio, la industria, las herencias, legados y donaciones, cuando se trate de bienes procedentes del municipio, así como la definición de porcentajes específicos en los tributos federales, cuya recaudación debería, debe y deberá efectuar el propio municipio con el apoyo estatal cuando, estrictamente, así fuera necesario.

Las que tienen como propósito garantizar y ampliar las atribuciones de los ayuntamientos para decidir y ejecutar aquellas obras y servicios públicos que eleven la calidad de vida de sus habitantes, poniendo especial énfasis en la necesidad de que las autoridades municipales puedan profesionalizar sus funciones y puedan contar con el apoyo de especialistas en diferentes materias relativas al desempeño de su responsabilidad.

Las tendientes a impulsar la democracia en los municipios con propuestas de reformas al artículo 115 constitucional, a fin de lograr la integración de los cabildos, de tal manera que se realice mediante la fórmula de representación proporcional.

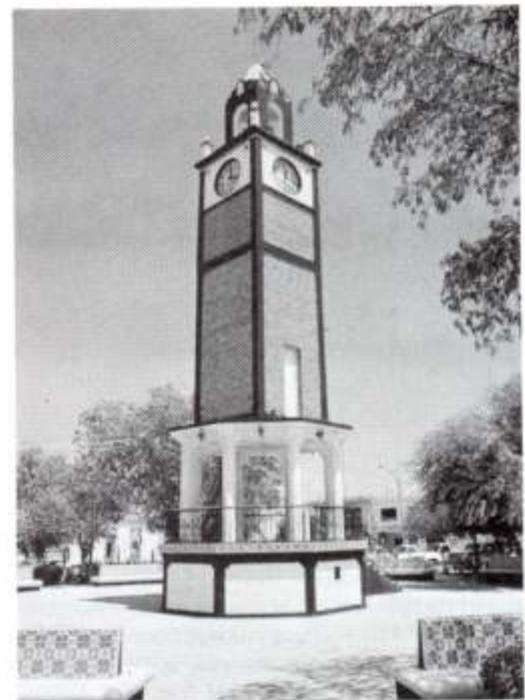
En general, este trabajo, entonces, nos lleva a un análisis que enriquece el estudio de nuestros municipios, en donde la autora hace sobre el desempeño de los funcionarios de extracción panista en estados gobernados por el PRI y el PAN, un análisis y evaluación crítica profunda, destacando los problemas que han tenido que enfrentar y logros que han podido alcanzar, pero también, y esto me parece muy importante, un análisis sobre esos errores y omisiones, y lo que seguramente que, a quien estudie esto le permitirá diseñar estrategias adecuadas para solucionarlos en el futuro.

Este trabajo nos permite reforzar la idea de que la mayor riqueza del municipio son sus propios ciudadanos. Que la participación es la palabra clave en la democracia y que se requiere la participación ciudadana para alcanzar los objetivos que buscamos en la democracia, el munici-

pio, como lo señala en el libro la autora, es la universidad del gobernante, es la escuela en la cual se aprende la democracia y el ámbito en donde ésta se practica originalmente.

Por eso, hoy que nuestro país vive una época de cambios y una crisis que ha puesto a discusión la eficiencia de nuestras instituciones para lograr este desarrollo nacional, María Elena Álvarez de Vicencio ofrece este instrumento importante para analizar, de manera seria y responsable, los cambios que se tienen que adoptar para que en México exista un verdadero federalismo que nos permita gobernar y hacer más dinámica la acción de gobernar.

Estoy seguro que las aportaciones aquí contenidas servirán para lograr este propósito, Mi mayor deseo es que los ediles en nuestro país se detengan a estudiar esta obra. Para que asuman con mayor éxito la grave responsabilidad que tienen en sus manos y el reto que enfrente tiene su municipio.



*Aspecto típico del pueblo de China.*

## Comentario

---

MARÍA ELENA ÁLVAREZ BERNAL

Quiero en primer lugar agradecer al Diputado Jorge Moreno Collado esta presentación y muy particularmente a quien ha sido tan amable de meterse en el libro para venir a comentario. Con mucho respeto le quiero agradecer al compañero Diputado Ignacio González Rebolledo el que se haya tomado el trabajo de analizarlo. Él ha presentado aquí la congruencia de su posición partidista y sería muy interesante entrar a un debate particular de cada uno de los puntos que él ha tocado. Pero yo me permito dejar de lado, por ejemplo, el análisis coyuntural de la Reforma del Estado, de la posición que el Partido está guardando en estos momentos, por no considerarlo materia del libro.

Pero, solamente, quisiera comentar que algunos de los párrafos que él sacó del libro, sin estar en el contexto de las fechas, pueden dar una idea equivocada de lo que el libro ha querido decir y de lo que en la realidad está pasando en este momento.

Desde luego que la realidad del municipio en el primer año que el análisis corre el velo en el libro, y la realidad del municipio que ahora nos ha tocado vivir, y naturalmente la realidad del gobierno municipal que el compañero Diputado platicó, seguramente que tuvo que ser muy diferente a los primeros gobiernos municipales que yo analizo en mi obra y que no hacen sino confirmar, lo que ha sido el trabajo de la oposición a través de más de 50 años, porque, afortunadamente, es diferente la realidad de algunos municipios después de que la oposición ha pasado por su gobierno.

### **María Elena Álvarez Bernal**

*Miembro del Partido Acción Nacional desde 1957. Es Maestra Normalista. Estudió Licenciatura y Maestría en Ciencias Políticas en la UNAM. Actualmente es Maestra de Derecho Electoral y Partidos Políticos en la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Y de aquél municipio que Efraín González Luna decía que solamente se podrían calificar de "cacicazgo y mugre", algunos han cambiado ese panorama, y otros, desgraciadamente, todavía los podemos calificar así. Pero no creo que haya desacuerdo en decir que en el momento, en la fecha en que yo afirmo que el estatismo en la educación y que en la economía dificultaba el avance de los municipios, sí hay municipios donde eso ya se ha superado, pues un galardón más, yo creo, para la oposición.

Pero sí fue cierto que hubo una época en que el Estado era poseedor de cientos y cientos de empresas, desde cremas para maquillaje hasta cabarets que eran propiedad del Estado y que eran una injerencia absurda en la economía privada, hasta la reforma del artículo 3o. que ha

permitido que la educación ya pueda empezar a ser materia y actividad de los estados y que pueda ir aterrizando en la medida que los recursos económicos lo permitan.

Por otro lado, quisiera, simplemente, añadir a los comentarios que tan amablemente expresaron y que profundamente agradezco de la Maestra y Doctora Jaqueline Peschard y del Ingeniero Medina. Agregar que la intención que tuve al escribir esta obra —y que considero que el mayor mérito que tiene es el contenido de los documentos a los que tuve acceso y que los pude aquí recopilar— fue la de que a los estudiosos, y como decía Carlos, los futuros ediles pudieran adentrarse en la doctrina de mi Partido y que, no necesariamente, serán ediles panistas, sino de cualquier partido, quien quiera hacerlo, podrá comentar y



*Dip. María Elena Álvarez de Vicencio.*

conocer lo que Acción Nacional piensa sobre lo que debe de ser el gobierno municipal pueden encontrar aquí toda esa riqueza que por casi 60 años, mi Partido ha desarrollado sobre el municipio, porque ese fue el primer tema en el que Acción Nacional se metió a estudiar la realidad de México. Su primera Convención Nacional fue sobre el tema del Municipio, y desde entonces, ha ido desarrollando toda esa concepción doctrinaria de lo que quiere que sea el gobierno municipal. Y el hecho de haberla recopilado, de tenerla fácilmente a su acceso en un libro reducido y condensado, creo que es una aportación que va a ayudar a esos ediles que quieren hacer un trabajo democrático y de servicio a la comunidad de los municipios.

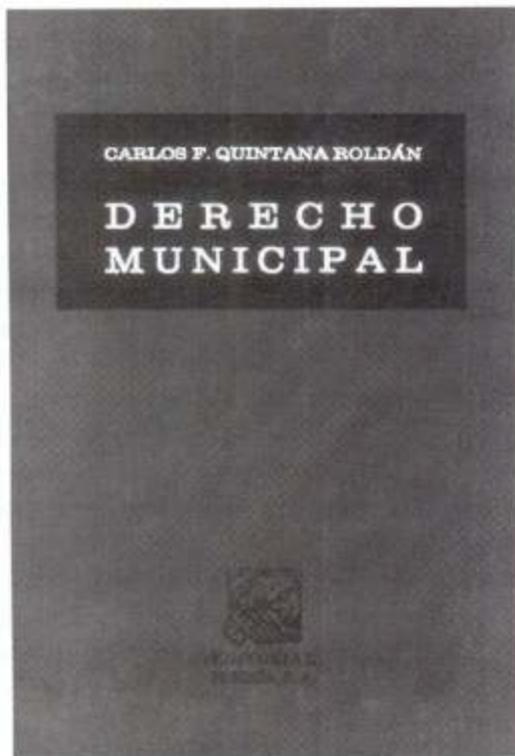
Y también a esos estudiosos del municipio que quieren conocer cuál es la postura del Partido Acción Nacional sobre él, le sea fácil encontrarlo y no tengan que recurrir a discursos inéditos, a reseñas y actas de convenciones, a propuestas e iniciativas de ley, y que todo esto queda recopilado con una temática congruente sobre el gobierno municipal.

Esa fue, pues, una de las principales finalidades al hacer este trabajo y el hacer también un reconocimiento a esa lucha de Acción Nacional por ir accediendo a la democracia. Es un pasado que no puede perder de vista quien ahora esté llegando a gobernar y, por ejemplo, si el compañero González Rebolledo pudo tener con toda corrección a regidores de oposición, fue por esa lucha de la oposición de aquéllos que no podía llegar al poder, si no fuera —con perdón del Diputado— del “partido oficial”, que también sería otro tema para discutir el calificativo. Pero no era posible acceder al poder si no era a través de este partido. Y si él pudo dar una muestra, como estoy segura que lo hizo, de un gobierno democrático que aceptaba las corrientes de uno y otro pensamiento, fue también gracias a esa

lucha que aquí se refleja, en esa historia de los gobiernos que ganaban por la oposición y no eran reconocidos.

Y como la ciudadanía fue dando sus batallas para poder llegar a lo que ahora empieza a ser un gobierno democrático, toda esa historia de ciudadanos deseosos de que su voluntad fuera respetada, toda esa historia de candidatos que vieron frustrada la oportunidad de gobernar a su municipio y que tenían en su mano la opinión mayoritaria y el voto mayoritario, y que no tuvieron la fuerza para hacerla reconocer, yo quise que quedara plasmada en estas páginas, para que sea una fortaleza de lo que ahora tiene que ser el gobierno democrático, en el que todos los partidos puedan acceder sin categorización de buenos y malos, sino que el voto que los lleve sea lo único que los sostenga.

Por último, quisiera también decir a ustedes que Efraín González Luna, que fue quien más abundó sobre el municipio, hizo una descripción de lo que él soñaba, fueran las ciudades. Yo también quise con esta obra llegar a contribuir para que los municipios gobernados por la voluntad ciudadana, lleguen a ser realmente este modelo que Efraín González Luna quería para los municipios. Esto es lo que él soñaba para las ciudades y que yo quiero que mi libro ayude a lograrlo. Que todos los municipios se conviertan en ciudad amable, milagro de medida, de proporción y de equilibrio, por cuyas calles fluya la vida. Una vida especial hecha a la medida del hombre, con un ritmo que es como respuesta al diálogo amoroso, al ritmo interno del cuerpo y el alma, que tiene pulsación de arteria, sentido, conciencia y emoción de espíritu. Vida cuyo estilo no tiene nada de mecánico ni excesivo, sino todo de humano. Ni pantano ni torrente, sino río constante encendido de sol. Ni vértigo ni modorra, sino paso ágil y despierto de hombres que saben lo que son, lo que quieren y a donde van.



**QUINTANA ROLDÁN, CARLOS.**

*Título de la Publicación:* Derecho Municipal.

*Institución:*

*Editorial:* Porrúa S.A.

*Lugar y fecha de publicación:* México D.F., 1995  
pp. 654

*Síntesis:* Expone la conceptualización general del Municipio y del Derecho Municipal, las diversas corrientes que lo componen, así como la evolución histórica del municipio desde el Derecho Romano Clásico hasta nuestros días.

Examina también los fundamentos de la autonomía municipal y cada uno de los elementos constitutivos o esenciales del municipio, como son: el territorio, la población, el gobierno, la autonomía y los lazos que unen a la comunidad municipal.

En Materia administrativa, analiza las competencias jurisdiccionales, actos y recursos administrativos, lo contencioso y demás procedimientos y disposiciones cotidianos de la actividad del ayuntamiento.

Concluye con un estudio de Derecho Comparado Municipal, detallando los aspectos más importantes en la reglamentación y organización de los municipios de España, Francia, Portugal, Colombia, Chile, Cuba, Brasil, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Suecia.

## Comentario

LIC. JUAN PÉREZ ABREU JIMÉNEZ

**C**omentar un libro de Derecho Municipal me trae muchos recuerdos y me pone en la situación de contemplar cómo ha ido cambiando la idea sobre el municipio en México desde hace muchos años.

Comenzamos a interesarnos en estos asuntos con el advenimiento de los gobiernos civiles que inicia Miguel Alemán. El Licenciado Miguel Alemán, que tiene ideas nuevas sobre la manera de gobernar, toma una decisión muy práctica: llama a los principales pensadores, del medio jurídico especialmente, también económico, también empresarial, y entre ellos destacan el Maestro Wall Vidal, el Maestro Serra Rojas, García López, Mario Souza, Alfonso Caso, gente de un nivel absolutamente ejemplar en la vida académica y política del país, porque desde sus cátedras en más de una ocasión les vimos señalar los rumbos que debía tomar el Estado mexicano en algunos temas fundamentales.

Porque ahí empieza a modelarse un nuevo municipio. Si es cierto que desde la Constitución del '17, el día en que presenta su mensaje Carranza, lo califica de poder electoral, el municipio va avanzando dentro del régimen militar que no necesitaba mucha manifestación democrática, era la época de los caudillos y caudillos quiere decir "el que tiene cauda". Esos caudillos tenían, efectivamente un apoyo popular. O sea, sociológicamente, eran gobiernos democráticos.

Obregón arrastra a gran parte de los mexicanos cuando está en contra de la reelección, pero también los arrastra cuando se reelige. Aquí empieza una presencia muy interesante del municipio. Son los municipios de la ciudad de México los que se oponen a la reelección de Obregón, porque estaba violando un principio

### Juan Pérez Abreu Jiménez

*Fundador de la Facultad de Derecho, de la licenciatura y posgrado de Licenciatura en Política y de los cursos de Derecho Municipal, Gobierno y Administración Municipal en la Universidad de Campeche.*

*Fue ponente en la Consulta Pública sobre la Reforma Municipal donde presentó, entre otros trabajos, el Plan de Acción Inmediata de Capacitación Cívica Municipal. Estableció en la Universidad Autónoma de Campeche el Primer Curso de Derecho Municipal en el marco de las celebraciones del 450 Aniversario de la Ciudad.*

*Ha sido Coordinador de Foros para el Desarrollo Municipal y tiene muchos estudios, libros y ensayos sobre este tema. Un ensayo-propuesta para el Desarrollo Municipal de Campeche. Un libro sobre Municipio y Urbanismo, y muchas colaboraciones respecto a estas cuestiones municipales.*

fundamental de la Revolución: Sufragio Efectivo. No Reelección.

En alguna ocasión me preguntaron que cuál era la razón más importante o el hecho por el cual no se podía pensar en reelección en México, y últimamente ha habido pensamientos desusados, y yo mencionaba que históricamente, sociológicamente, por encima de todos los argumentos que se den en contra de la reelección, había uno definitivo: que se llama "La Bombilla". O sea, en México no se puede pisotear determinados principios fundamentales en los que cree el pueblo, sin que haya consecuencias graves.

Con esos antecedentes, esta época y cuando empiezan los gobiernos civiles, hay un programa fundamental del Licenciado Alemán que es la planeación de ciudades. En el mundo no había avanzado mucho la ciencia del urbanismo, habían muchos intentos y de algunos mexicanos muy distinguidos, yo recuerdo al Arquitecto Pani, al que concibió la Ciudad Universitaria, pero que tratan su ciencia sin saber cómo canalizarla hacia el poder público para que fueran realidades todos sus proyectos. Y el Maestro Caso y el Maestro Wall Vidal, que habían sido Maestros míos, decían que era necesario dar la forma jurídica para que estos estudios, que ya presentaba el urbanismo y que habla muchos sobre muchas ciudades, se realizaran y fueran obligatorios dentro del sistema jurídico mexicano.

Había un problema: no mencionaba la Constitución quién tenía atribuciones para aplicar el urbanismo. El artículo 73 de la Constitución no lo mencionaba. Muchos dijeron: Bueno, no se puede una ley, hay que modificar el artículo 73. Otros recordaron, me acuerdo la intervención del Maestro Wall Vidal, si no está en el 73, es atribución de los estados. Bueno, habrá que convencer, habrá que pasar esa atribución a los estados. No está el país todavía para confiar en la capacidad técnica de los estados para llevar estos planes. Necesitamos tener técnicos que manejen esto. Se crean las Juntas Federales de Mejoras Materiales y, aunque es un ordenamiento de tipo

administrativo interno, son federales las juntas y se incluye ahí la presencia del presidente municipal, que es el único de los que forman la junta, que tiene atrás un respaldo popular y tiene manera de exigir.

Pero no se deja sólo a la autoridad municipal, sino que empieza a dársele lugar a lo que después y ahora llamamos la sociedad civil. Las madres de familia tienen una representación en relación a las escuelas. Los jóvenes también tienen su representación. Una representación aparte de las madres de familia, de las mujeres, ya era la orientación política de México en ese momento. También la Cámara de Comercio que se convierte en su representante, en el tesorero de las juntas. Son gente que saben manejar y saben cuidar el dinero. Y, además, ahí en la junta hay muchos que los cuidan a ellos.

A los propietarios de bienes urbanos hay que tomarlos en cuenta, y también a los propietarios de bienes urbanizables. Se empieza a crear la idea de que los incrementos de valores de la tierra por acciones de desarrollo urbano son, primero que nada, asunto de la ciudad, ¿Por qué se elevan los precios de los terrenos urbanos? Por la oferta y la demanda. Entonces, y así lo menciona el Partido Revolucionario Institucional en su IX Asamblea, ahí participaron un grupo de profesores de la Universidad, se establece que es de profunda injusticia social que, quienes con la demanda de vivir en alguna parte, elevan el precio de la tierra, los lleguen a elevar tanto que luego no alcanza, y se da en la práctica el fenómeno. Por un lado, del intrusismo, como dicen los autores españoles; aquí diríamos, paracaidismo. Y, por el otro lado la forma empresarial de manejar los terrenos de la ciudad.

El gobierno federal aplica algunas medidas prácticas para controlar superficies que asegurarán el desarrollo del futuro urbanístico de 43 ciudades, que eran las más importantes de la periferia, de fronteras y puertos, lo que se llamó después "la piel de la República". Esto para aprovechar, mediante obras muy importantes,

toda la demanda turística, la enorme demanda turística posterior a la guerra, para que México la aprovechara, con ciudades que tuvieran un mínimo de condiciones urbanísticas. Durante ese régimen la entrada al país de dólares fue mayor de todo lo que se obtuvo por la venta de petróleo.

Decía el Presidente Alemán, en alguna ocasión: “estos no son sólo bienes renovables, son bienes que nada más corresponde su atractivo a que los vengan a ver y los disfruten”. O sea, estamos vendiendo paisaje, vendiendo temperatura, vendiendo la sensación de estar en un clima agradable. Eso lo mencionó en algún informe presidencial.

Entonces, es muy largo el desarrollo de las ideas municipales. Por eso el contenido del libro de Quintana me parece muy oportuno. No es un libro exclusivo del municipio mexicano, es un libro del municipio en general. Pero tiene aportaciones de datos relativos al municipio mexicano, que yo no diría que sin proponérselo, diría que aquí hay una intención muy clara de ubicarnos en el problema nuestro, y todos los datos que ahí aporta nos ponen en el momento actual, en una situación de análisis de lo que ha venido pasando con el municipio desde 1917, que es el municipio mexicano vigente, más las reformas y adiciones.

Apunta algunas ideas que no concluye, porque el libro no es un libro de proposiciones de reformas, sino que es un libro académico, completo, que en el conjunto de sus capítulos, ubica al municipio mexicano dentro de un concepto universal del municipio.

No tendría caso hacer un repaso de sus temas. Lo útil es eso. Con lo que sabemos que viene del municipio en este momento, hay algo muy real donde ubicarnos. Aunque no me toca comentar el libro de María Elena Álvarez Bernal de Vicencio, ya tenía yo una idea de su contenido porque platiqué mucho con Abel Vicencio en el Instituto de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad, donde coincidimos en algunos lugares.

Como la anécdota sirve para fijar algunas ideas, recuerdo lo que alguna vez le decía: “Lo bueno es bueno, aunque lo haga Acción Nacional”. Seis años después me dice: “Licenciado ya cambiaron las cosas. Ahora tenemos que decir que lo bueno es bueno aunque lo haga el gobierno”.

En esta situación, el comentario me obliga a ubicar el trabajo de Quintana en el trabajo académico sobre el municipio. Lo conozco bien, he hablado muchas veces del municipio, hemos coincidido en muchos foros, en exámenes ordinarios, extraordinarios, profesionales y casi tenemos, como los que se aprenden el *script* de una obra, el tema bien tratado. El mío fue, y le agradezco la mención que hace en su libro, la creación del curso de Derecho Municipal. En el año de 1956 teníamos este problema, y eso era lo que se veía en el municipio —y vuelvo a la época en que me tocó enfrentarme con estas cosas por primera vez— en la época de Miguel Alemán.

Entonces se quiso ver qué podía ser el urbanismo como una acción del Estado. ¿Dónde lo ubicamos? ¿En la Federación, en el Estado, en el municipio? En la Facultad de Derecho no había una tesis ni se había trabajado el tema de las atribuciones municipales. Había dos corrientes. Ninguna explicaba la realidad constitucional del municipio mexicano.

La tesis de la descentralización puramente administrativa que viene en el libro del Maestro Fraga, interpreta muy bien lo que es el municipio, pero es tomado del Derecho Administrativo francés: como una descentralización por territorio. Esa tesis es exacta y podríamos decir que perfecta para Francia que es un Estado unitario, pero no para México en ese momento. Es muy peligroso tomar las estructuras de un Estado que tiene una forma de gobierno distinto al de la federación, para aplicarlo a ésta.

Bueno, ya lo había hecho el General Díaz. Los prefectos franceses que fueron tan eficaces para el desarrollo de las ciudades francesas, aquí sirvieron para controlar la vida de los municipios y para controlar el sistema electoral del país, en favor del General Díaz.

La institución de la prefectura es francesa. Los jefes políticos que en las leyes españolas —así se llaman desde la Constitución de 1812—, pero aquí han dado un resultado distinto, ¿Por qué? Porque la realidad es otra, totalmente distinta y entonces quien tiene el poder de manejar los municipios los va a manejar para sus fines que tiene en ese momento, y si los fines son tener calmada a una estructura que domine de arriba a abajo a toda la nación, para eso van a servir. Esta era una tesis de la descentralización administrativa.

Hay otra tesis, muy noble, que a veces nos conmueve y que la oímos expresar con verdadera satisfacción, aunque tampoco sirve para explicar el municipio mexicano: la tesis *just naturalista*.

Estos puntos de vista de derecho comparado son analizados en el libro de Quintana, con todo rigor, dándole a cada posición teórica su valor. ¿Cuánto vale una posición teórica? Tiene un valor teórico indudable, un valor histórico. Pero ¿se puede aplicar en cualquier lugar? El valor de lo que se legisla tiene también un fundamento teórico, cualquier ley, en el Constituyente mismo, se hace con una serie de ideas que se vienen trabajando como expresión de la nación y que se presentan en esta gran asamblea.

Entonces, la legislación tiene, además de la teoría (y esto lo podemos corroborar en el Diario de los Debates, la discusión sobre el municipio) una riqueza enorme de conceptos que se dijeron en relación a la realidad mexicana, pero ninguno menciona ni la descentralización administrativa ni el municipio *just naturalista*. Tocqueville decía que el municipio parece salir de las manos de Dios, Carranza, por las dudas, quiso que saliera de la soberanía nacional en el Constituyente.

Por que ¿de dónde saca el municipio su parte de poder público? El municipio es poder público como lo repite Quintana en su libro. No puede salir el poder público más que de una fuente: de la soberanía nacional. Todo poder público dimana del pueblo. El pueblo es el titular de la soberanía nacional.

Entonces, el problema no está en la tesis *just naturalista* si el municipio es anterior al Estado o si éste lo crea. En el sistema unitario francés se dan las dos cosas: el Estado crea las atribuciones y crea el municipio. podríamos interpretar también que el municipio es lo que el propio municipio haga, entonces, derivar en un análisis del ser y hacer el municipio, para comprender cuál es su esencia. Pero en México no tiene caso decir si el Estado es anterior o posterior al municipio y si la relación del municipio es el Estado o el Estado se divide en municipios. Porque los dos, Estado y municipio, surgen de la soberanía nacional. De esto no hay ninguna duda. El municipio es parte del Estado tal como lo afirma Quintana en su libro.

Algunos legisladores, que además son profesores de la Universidad, bajándose del sitial legislativo pueden decir: ¡Mucho cuidado! Estado es Federación, Estado y municipio. Este nace junto con el Estado, como parte del Estado. Sabiendo las connotaciones de la palabra Estado, que es la organización política completa de gobernados y gobernantes en un territorio, que es el poder público en todos los niveles o que es el Estado como se usa mucho mencionarlo en Latinoamérica por la fortaleza que tiene el poder público nacional que absorbe y domina a los otros niveles.

Entonces esa parte teórica que Quintana va dosificando en su libro, va cotejando inteligentemente la doctrina de los autores extranjeros con la realidad evolutiva especial del municipio mexicano, que tiene su propia doctrina particular según puede observarse en el Diario de los Debates.

¿Qué es el municipio? "Poder electoral", dice Carranza, Ahora se ha hablado de que se necesita crear un poder electoral que controle las elecciones. Carranza dice: "El municipio es, antes que nada, poder electoral, tenemos que ponerlo a salvo de la voracidad que frecuentemente manifiestan muchos gobernadores".

El gobierno federal defendiendo a la organización auténtica municipal de la sociedad civil respecto de la organización caciquil de algunas regiones. Porque no sólo en los niveles superior nacional y estatal hay exceso de poder. Hay algunos ejemplos de presidentes municipales y de ediles que estarían en franca competencia con las más graves aberraciones de ejercicio del poder público.

Este esquema ¿a qué viene? A que estamos en una Reforma del Estado. Y la Reforma del Estado no podrá hacerse si no hay también una reforma del municipio, como parte del Estado. Porque los municipios están formados por una ciudadanía, que no es distinta, es la misma ciudadanía de los estados sumados; menos en el Distrito Federal, que es otra de las aberraciones de nuestro sistema constitucional. Y esos mismos ciudadanos municipales y de los estados son la ciudadanía nacional, no son diferentes, son los mismos.

La estructura política fundamental, nos lo dicen los autores de la escuela realista, especialmente Duverger Juvenel, Leon Duguit. El fenómeno político se da fundamentalmente entre gobernadores y gobernantes. Hay unos que tienen el poder y otros que reciben los beneficios, a veces no tan benéficos, del poder y que, además, en un sistema democrático, son el origen del poder. Dándose así ese ciclo en que yo me ordeno a mí mismo, dando mi representación para que haya un poder público que me ordene en mi vida social. Bueno eso es perfecto en el esquema democrático. ¿Pero cómo se va a hacer esto? ¿Cómo hacemos que gobernantes y gobernados tengan una estructura recíproca suficientemente sólida para que se eleve la vida social?

No hay más remedio que entender que los valores de los gobernados y de los gobernantes, los valores políticos, tienen que ser los mismos. Que una misma cultura política debe ser compartida. La misma cultura, con sus valores, por soberanos y gobernantes. Se habla mucho de la relación del poder nacional con los poderes de los estados y los poderes con el municipio. Eso

está bien, pero lo fundamental es la relación de todo el poder público, de sus diversos escalones o grados o niveles, con el conjunto de los gobernados.

Cuando esa relación no está bien, cuando gobernados y gobernantes no entienden de la misma manera el fenómeno político y no sólo entenderlo porque no es cosa de inteligencia, no creen en los mismos valores sociales y políticos, el fenómeno político está lleno de aristas y de cosas que pueden llegar hasta manifestaciones violentas de uno y de otro lado.

Bueno, ¿entonces qué hay que hacer? cultura cívica. ¿Cuál es la cultura cívica? La cultura cívica a través de la Instrucción Cívica. No sé si ya se restableció, porque en una época se suspendió por el Civismo. Se dijo que era inútil, que mejor sustituirlo por Ciencias Sociales. Aunque importantísimas, las ciencias sociales son dirigidas al pensamiento y al convencimiento, y el civismo va dirigido a la conducta, pero lo que necesitamos es una conducta paralela de gobernados y gobernantes, alrededor de los mismos valores. Eso es para lo que se previó el Civismo desde la Constitución de 1917.

La única atribución directa que da la Constitución del 17 otorga al municipio, todo lo demás lo deja al régimen interior de los estados. No es cierto que los Constituyentes estaban cansados en la última, reunión del día 29, 30 y 31 de enero de 1917 y que no supieron lo que hicieron. Eso se puede decir sólo para dar oportunidad de que algún autor de iniciativa se sienta que está auxiliando a los Constituyentes y que está cumpliendo con el espíritu del Constituyente.

Por ahí se dice, por personas muy distinguidas, "fulano de tal, en tal reforma interpretó el verdadero espíritu del Constituyente". Y como los constituyentes, pobrecitos no supieron qué resolver, pues ahora se les está auxiliando. ¿Y ese espíritu como se conoció? Una interpretación constitucional a base de espiritismo, es una cosa que no queda. Eso tiene que hacerse en el momento. Y el espíritu del Constituyente está tex-

tualmente registrado en el Diario de los Debates. Y ahí está lo que se discutió, y ahí se puso como obligación, para que los mexicanos concurrieran los días y las horas que dijera el ayuntamiento de cada lugar donde vivieran, para recibir la educación cívica.

Obregón suspende los municipios de la ciudad de México. Constitucionalmente, hoy en día, la población del Distrito Federal no tiene que recibir educación cívica, No tiene el deber ni el derecho constitucional de recibir educación cívica. Porque, como los municipios eran los encargados de esa función, cuando se suprimió, a nadie se le ocurrió sustituirla.

El Distrito Federal, también tiene este problema, porque en el Distrito Federal hay obras y servicios municipales, y hay gobierno y administración de una ciudad. Los autores ingleses dicen: *City Government*. Gobierno de Ciudad. Y por planeación urbana no dicen urbanismo, dicen *city planning*. Es lo referido a la ciudad. Y el gran libro que abre la época moderna para la cultura hispánica sobre el municipio de Posada, se llama *Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*.

Así que en la ciudad tiene que haber, porque hay naturaleza municipal en el convivir de la ciudad, un gobierno para manejar esta materia. Llámese municipio o llámese como se quiera. Se podía hacer como comisión como en Norteamérica, en Galveston, cuando se barrieron los burgos podridos, porque nadie quería esos municipios, que no servían para nada, esos ayuntamientos que no servían para nada. Esos consejos y esos medios que no estaban de acuerdo con el sentir de la población hubo que quitarlos.

Y, entonces, la legislatura de Texas les dice: ¿Bueno y quien gobierna? Pues nosotros. “Ah bueno, nombren una comisión para que no haya gobierno municipal”. Al cabo de un año la comisión era un nuevo tipo de gobierno municipal.

Entonces todas esas cosas hay que verlas. Me parece que para analizar en realidad lo que es el municipio desde 1917 hasta hoy, con algunas proyecciones, hay que leer el libro de Quintana.

A mí me ha servido para ordenar algunas ideas que venimos trabajando, cada quien por su lado, desde el año de 1956, donde la primera preocupación fue poner al municipio en la estructura constitucional del Estado, que es donde existe. Y después la definición de las atribuciones del municipio que pueden ser en uno o en otro sentido. Pero lo que no podemos hacer es cruzarnos de brazos y decir: El municipio tiene atribuciones naturales. Es responsabilidad de los hombres, de la ciudadanía de cada época y del legislativo de cada época, darle determinadas atribuciones al municipio.

En la convocatoria para la Reforma del Estado, se citaba a partidos políticos naturalmente, a universidades y hasta a ciudadanos. Todo el que quisiera, sin más título —bueno el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos políticos—. No hemos sabido cuales son los canales para que los ciudadanos simples que tengan alguna idea puedan concurrir a la nueva forma del Estado Mexicano. Pero por la misma estructura constitucional, creemos que esta función corresponde fundamentalmente al poder legislativo, que es donde se van a hacer las reformas.

Ojalá que este Poder Legislativo, esta Legislatura haga algo que hace mucho tiempo se está necesitando y que se hizo en otra época: pedirle al ciudadano común y corriente, qué opinión tiene. Van a haber muchas opiniones, miles, que van a repetir lo mismo; pero hay dos cosas: algunas de las ideas que están ahí con los ciudadanos van a ser de gran utilidad; y otra, nos sentiremos todos muy bien: que nos tomen en cuenta. Y no sólo eso, sino recibir una opinión, que es una manera incipiente de avivar la representación que tienen los poderes respecto de la soberanía. Esa participación es representación. El Legislativo es representante de la Nación y, en épocas de cambio, el legislativo tiene la máxima responsabilidad de partir de esas ideas generales de la soberanía, para convertirlas, mediante derecho, en el nuevo perfil del Estado Mexicano.

## Comentario

---

DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA

**P**rimero quiero agradecer al Instituto de Investigaciones Legislativas y especialmente al diputado Jorge Moreno Collado su invitación para participar en esta mesa, y darme también la oportunidad de tener al público ya cansado, por lo cual trataré de ser más breve que el Maestro Pérez Abreu.

Me da mucho gusto haber estado en esta mesa porque estamos presentando dos obras que son de naturaleza diferente: una es una obra polémica, política, partidista, con todo el valor que ello tiene en la actual lucha municipal. Y por otro lado un tratado muy acucioso, muy preciso, que toma en cuenta muchas opiniones, muchas bibliografías y que se atiene a las normas más estrictas del trabajo académico, el tratado de *Derecho Municipal* de Carlos Quintana.

Creo que estas dos obras nos están mostrando la progresiva madurez del pensamiento municipalista, que no es uno solo tratándose del Estado, tratándose de la política, pues es polémico. La riqueza no proviene de que haya una sola opinión, sino justamente, de que haya muchas opiniones que polemizan y se enriquecen mutuamente.

Hace 15 años, por ejemplo, la literatura municipalista era muy escasa, pero la reforma municipal que se plasmó en la Constitución en 1983, bajo las reformas y adiciones al artículo 115, despertó un gran interés, porque, además, había una gran presión popular para que la sociedad tuviera más poder desde su base. Y de ahí que el gobierno de la República hubiese recogido esta demanda popular para plasmarla en la reforma del artículo 115.

### **Raúl Olmedo Carranza**

*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM. Tiene un Diplomado en Investigación de Operaciones y Planeación Económica. Además tiene un Doctorado en Filosofía por la Universidad de París. Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación entre 1984 y 1989. Es autor de muchos ensayos en prestigiosas revistas de México y del extranjero, y editorialista en importantes medios de comunicación de nuestro país y del extranjero.*

## Comentario

---

DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA

**P**rimero quiero agradecer al Instituto de Investigaciones Legislativas y especialmente al diputado Jorge Moreno Collado su invitación para participar en esta mesa, y darme también la oportunidad de tener al público ya cansado, por lo cual trataré de ser más breve que el Maestro Pérez Abreu.

Me da mucho gusto haber estado en esta mesa porque estamos presentando dos obras que son de naturaleza diferente: una es una obra polémica, política, partidista, con todo el valor que ello tiene en la actual lucha municipal. Y por otro lado un tratado muy acucioso, muy preciso, que toma en cuenta muchas opiniones, muchas bibliografías y que se atiene a las normas más estrictas del trabajo académico, el tratado de *Derecho Municipal* de Carlos Quintana.

Creo que estas dos obras nos están mostrando la progresiva madurez del pensamiento municipalista, que no es uno solo tratándose del Estado, tratándose de la política, pues es polémico. La riqueza no proviene de que haya una sola opinión, sino justamente, de que haya muchas opiniones que polemizan y se enriquecen mutuamente.

Hace 15 años, por ejemplo, la literatura municipalista era muy escasa, pero la reforma municipal que se plasmó en la Constitución en 1983, bajo las reformas y adiciones al artículo 115, despertó un gran interés, porque, además, había una gran presión popular para que la sociedad tuviera más poder desde su base. Y de ahí que el gobierno de la República hubiese recogido esta demanda popular para plasmarla en la reforma del artículo 115.

### **Raúl Olmedo Carranza**

*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM. Tiene un Diplomado en Investigación de Operaciones y Planeación Económica. Además tiene un Doctorado en Filosofía por la Universidad de París. Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación entre 1984 y 1989. Es autor de muchos ensayos en prestigias revistas de México y del extranjero, y editorialista en importantes medios de comunicación de nuestro país y del extranjero.*

A partir de entonces ha habido un crecimiento muy impresionante no sólo de la literatura y de los estudios e investigaciones municipales, sino también una proliferación de cursos en las universidades y también en diversas instituciones que no son propiamente las universidades, de diplomados, de especializaciones e incluso, de cursos por televisión, de revistas, de boletines y que ahora asumen también formas institucionales como son las asociaciones municipales que ha formado, por ejemplo, el PAN, que ha formado el PRD, que está por formar el PRI, y ahora lo que se anuncia, al lado de esas asociaciones de municipios partidistas, sus respectivos institutos técnicos y de capacitación que, sin duda, tendrán un valor muy importante para la capacitación y para la mejor gestión municipal.

A nosotros, como ciudadanos, no nos interesa que el ayuntamiento sea de un partido o de otro. Yo creo que como ciudadanos, lo que nos interesa es que la gestión municipal sea mejor que antes. Y si un partido no cumple ese nuevo requisito, entonces pues votaremos por otro partido. Así de simple y así nos lo está mostrando la historia reciente de la lucha municipal.

Municipios gobernados por un partido que no es eficaz y honesto en la gestión municipal, son barridos después por el voto ciudadano. Y si ese nuevo partido que ocupará el cargo como partido antes de oposición, si tampoco cumple con ese requisito de hacer un mejor gobierno y una mejor administración municipal para el ciudadano, pues, igualmente, los ciudadanos tacharemos a ese partido y votaremos por otro. Creo que esa es la nueva cultura municipal que se está viviendo en México.

Y, sin duda, también hay otros fenómenos gubernamentales que se refieren a la reorganización del municipio. Porque creo que la ciudadanía también se está dando cuenta de que la estructura municipal tradicional y que sigue siendo la predominante, no nos está sirviendo para mejorar las condiciones económicas, sociales y

culturales de nuestro pueblo. Al contrario, nosotros hemos vivido los últimos 15 años una crisis sin precedentes, una crisis histórica, y necesitamos ver de qué manera nos organizamos para superar esta profunda crisis. Y cuando hablamos de ver cual es la forma como nos organizamos, estamos hablando del municipio.

En Tlaxcala, en Oaxaca, en Tabasco, han surgido formas muy interesantes de reorganización municipal que están dando a las comunidades que forman parte del municipio, más autoridad, más facultades, que antes estaban centralizadas en el ayuntamiento central. Porque, sin duda, esa es una realidad, que el municipio y el ayuntamiento central del municipio reproduce el mismo centralismo feroz respecto a las comunidades que forman parte de ese municipio y, fundamentalmente, un centralismo feroz respecto a las comunidades rurales.

De manera que las experiencias novedosas que desde hace 10 años se han venido formulando en los estados de Tabasco y de Tlaxcala, y que ahora en Tlaxcala se han perfeccionado con una especie de constitución de un nuevo orden de gobierno, que sería el gobierno comunitario. Al reconocer la Constitución del gobierno de Tlaxcala, hace unos meses que las comunidades que forman parte de los municipios son ya no delegaciones municipales, sino presidencias municipales auxiliares, con atribuciones propias, con autoridades propias. Ese es un avance fundamental en la reorganización interna del municipio.

De manera que el libro de Carlos Quintana está expresando, a mi manera de ver, la madurez enorme que ha alcanzado el pensamiento municipalista en su intento por sistematizar, no solamente la historia del municipio, las normas que rigen la vida municipal, sino, también, abordar el aspecto comparativo del municipio mexicano con municipios de otros países, tanto latinoamericanos, como europeos. Y esto es de una gran riqueza, porque solamente con el estudio

comparado con otros países podemos entender cuáles son las debilidades propias del municipio mexicano y cuáles son las debilidades de ciertas estructuras municipales que fueron impuestas, por ejemplo, en América Latina, por los conquistadores y por la colonia, y que fueron estructuras municipales destinadas, justamente, a conquistar y a colonizar.

Creo que en el trabajo de Carlos Quintana se hace un balance muy interesante de lo que ha ganado el municipio en su evolución, pero también de lo que ha perdido. Por ejemplo, facultades de impartir justicia, que se han perdido, formas de autonomía que existían en los municipios coloniales y que hoy también se han perdido, especialmente respecto a las funciones económicas del municipio, e incluso, como señalaba María Elena Álvarez, en el aspecto educativo, en este aspecto el gobierno central ha restado facultades, no solamente a las familias, sino, también, a los municipios, haciendo una educación centralista que ha sido tan negativa a nuestro país y que ha dictado autoritariamente, si bien, en un momento justificado, para formar la nacionalidad mexicana, después injustificado, pues un mismo libro de texto gratuito que se imparte a los niños del campo y a los niños de la ciudad que tienen modos de vida completamente diferentes, a los niños ricos y a los niños pobres, a los niños del trópico y de la selva y a los niños del desierto, pues, ésta es una educación que no sirve para ninguno. Servirá como ideología pero estamos viendo que como elemento para que el hombre, la familia y la comunidad se defiendan contra los defectos de una crisis tan terrible como la que estamos pasando no nos ha servido esta educación.

Creo que el trabajo de Carlos Quintana es ya, desde ahora, un trabajo de consulta obligatoria para todo aquél que se interese por entender nuestro municipio. No importa de qué ideología y de qué partidos sean. Es un tratado de orden académico que sistematiza, bajo una forma muy

amplia y muy estricta, todo lo que se refiere al municipio.

Me platicaba, me comentaba el Diputado González Rebolledo, en un momento de la mesa en que se hable del poder municipal, que la Constitución sólo reconoce a tres poderes: al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, que entonces el municipio qué poder es. Esa es la polémica que se ha venido dando desde siempre. No sé si la solución a este dilema de si es poder o no, se resuelve diciendo que efectivamente la Constitución sólo reconoce tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, y que el municipio no es un poder sino un orden de Estado, así como lo es la federación y como lo es la entidad federativa.

Ese orden de estado es un orden que se establece por la distribución de competencias de este Estado al cual pertenecemos todos los mexicanos. Porque, como decía el Maestro Pérez Abreu, todos los mexicanos, todos los ciudadanos mexicanos pertenecemos al municipio, al estado y a la federación, simultáneamente. Y sólo se reconoce al municipio, a diferencia del Estado y de la federación, por las competencias que va a ejercer la autoridad correspondiente. Por un lado, la autoridad municipal, por otro, la estatal y por otro la federal.

No sé si eso estaría en vías de resolver nuestro dilema, pero en todo caso, para entender que el municipio es Estado, y el Estado es la organización política de la sociedad, y la organización política de la sociedad es aquella organización que no es un partido de fútbol, que no es un partido político, que no es una empresa, organización empresarial que atienda a intereses parciales de la sociedad, sino que siendo la organización política de la sociedad, es la organización que representa los intereses de todos los ciudadanos. Esa es la diferencia entre lo que es un Estado y lo que son otras organizaciones.

Debemos decir que si la sociedad mexicana está atravesando por una crisis tan brutal, que se inició hace 30 años en la agricultura, y que sigue

profundizándose, que después esta crisis agrícola arrastró a la crisis de la industria, y que ahora está arrastrando a la crisis de la agricultura, de la industria, de los servicios y de todo. Esto quiere decir que la sociedad mexicana no está bien organizada, porque una organización social que desperdicia de manera tan brutal a su riqueza más fundamental, que es el hombre mismo, su talento, su capacidad creativa, arrojando a la mitad de la población en el desempleo, en el subempleo, en la pobreza de todo tipo, que desperdicia, a través de este desperdicio de su elemento humano, desperdicia sus recurso natural tan rico que tiene.

Si una sociedad hace todo esto, si una sociedad decrece tan brutalmente como ha decrecido la nuestra, es que es una sociedad mal organizada, y que el planteamiento que aquí nos tenemos que hacer, al estar hablando de esta nueva cultura municipal, de esta cultura de la organización social —eso quiere decir la cultura municipal— es tener conciencia de que la organización social de los mexicanos está muy, pero muy mal, y que esa organización social tiene que comenzar desde su base, no solo desde el municipio entendido como la cabecera municipal, sino del municipio como su estructura interna.

Tanto la cabecera municipal como las comunidades que forman parte de ese municipio, tanto comunidades rurales como comunidades urbanas, y es ahí donde yo digo, si estamos tan mal, es porque el municipio está muy mal.

La intención de los legisladores en 1983, al darle más facultades, al modificar la redistribución de competencias, dándole más competencias a la órbita municipal, era en este sentido, sí, darle más poder al municipio para que con ese poder pudiera hacer más cosas, pudiera levantarse, pudiera ordenar sus asentamientos humanos, pudiera determinar lo que debía de hacerse en su territorio, pudiera realizar convenios con otros municipios, pudiera hacerse responsable de sus servicios públicos, pudiera fomentar la economía

y la actividad económica de su población, pudiera enlazar de una manera más adecuada al hombre con la naturaleza, para convertir las riquezas potenciales en riquezas reales. ¿Y qué vemos a doce años de efectuada esa reforma municipal de 1983? Pues vemos que el municipio hoy está peor que el municipio anterior a 1983.

¿Y por qué?, porque el país está peor que antes de 1983, y que de alguna manera un municipio peor condiciona a un país peor, y un país peor condiciona a un municipio peor, y esto, sí me parece muy grave.

Si acudimos a la historia, e independientemente de la polémica de si más Estado o menos Estado, que si más Estado es perjudicial y menos Estado es benéfico, pues veamos la evolución económica de nuestro país en este siglo.

En los 40 años que van de 1940 a 1980, el país creció en lo económico, medido en Producto Interno Bruto. En promedio anual, creció aproximadamente del 7 al 7.5% durante cuarenta años, cuando el Estado fue creciendo.

En el periodo posterior, que va de 1980 a 1994, el país no creció, creció cero, y la población sí siguió creciendo aproximadamente del 2 al 2.5% anual, lo que quiere decir que con el mismo Producto Interno tuvimos que alimentar alrededor de 15 millones más de personas en los últimos 15 años. De ahí el empobrecimiento progresivo que nos agobia hoy en día.

Pasamos a un tercer periodo, que comienza en 1995, donde el crecimiento se vuelve negativo, se vuelve decrecimiento. ¿Qué va a pasar a futuros? Este año no se ve una mejoría sustancial, tenemos hipotecado al país a futuro, las renegociaciones de la deuda están minando el consumo futuro, porque el que iba a comprar algo ahora tiene que pagarlo en esta renovación de deuda, y un consumo deprimido va a traer una producción deprimida.

Es decir, que en la historia de este siglo tenemos un largo periodo con mucho estatismo, de 40 años, en que el país crece por encima de la pobla-

ción, y por lo tanto se enriquece el país como nación, y la población mejora, y después, de 80 a 84 tenemos crecimiento cero, donde el país se empobrece y donde el Estado se reduce.

No quiero hacer correlaciones para saber, si es porque el Estado se reduce, que caemos en la crisis, pero algo tendrá que ver, y estamos iniciando, desde el año pasado, una tercera etapa: en que quién sabe cómo nos va a ir.

¿Qué quiere decir esto? Que hemos tenido malos gobiernos, que los mexicanos no hemos tenido la voluntad de levantarnos. Yo diría que puede haber algo de eso, pero justamente los estudios comparativos nos ayudan a comprender que de 1980 en adelante es toda América Latina, por lo menos, la que sufre esta crisis bajo diferentes modalidades, y a la que se le ha llamado la Década Perdida, y que América Latina sigue postrada.

Yo creo que más allá de los buenos o malos gobernantes están las estructuras, y que la estructura municipal nuestra, que significa la forma de organización social nuestra, ya no está funcionando. El hecho de que el municipio se haya vuelto una causa común de todos los partidos, que todos queramos un mejor municipio, y de que a pesar de que ya el PRI no esté en equis municipio, sino ahora esté un partido de oposición al PRI, y que de cualquier manera no salgamos, o esos municipios en lo fundamental sigan igual, está significando que debemos ir mucho más allá de la lucha partidista, en que un partido acusa al otro de ser mal gobierno, a una reflexión muy seria sobre si las estructuras municipales, o el federalismo nuestro está funcionando, o ya dejó de funcionar, porque cuando llegamos a esta tercera etapa de superempobrecimiento del país, cuando llegamos a una situación en donde



*Dr. Raúl Olmedo Carranza.*

la mitad, de los mexicanos está en la pobreza, y de ésta, la cuarta parte está en extrema pobreza, aunque el país se modernice, ya no genera empleos, sino al contrario, genera desempleo, no porque México sea el único caso, sino porque en todo el mundo la modernización está generando desempleo, es un problema mundial. Entonces es el momento de sentarnos y decir: bueno, a ver PRI, a ver PRD, a ver PAN, esta lucha es inútil. ¿De qué sirve que tú o yo gobernemos un municipio, si todo va a seguir igual?

Yo creo que la democracia ha avanzado mucho en los últimos quince años, la democracia política y electoral, hay un mayor pluralismo, hoy en día la lucha electoral en los municipios pasa por la buena gestión de los ediles y de los ayuntamientos. Muy bien, hemos avanzado muchísimo en la democracia político-electoral, ¡ah!, pero cómo hemos decrecido en democracia económica y social, porque la desigualdad económica y la desigualdad social de nuestro país se ha acentuado brutalmente y se ha convertido en un factor que se añade a esta crisis, de la cual no vemos salida.

Yo invitaría a mis compañeros de los diferentes partidos, a mis compañeros académicos, como

Carlos Quintana, que con este libro se convierte en un clásico del estudio municipal en nuestro país, a que reflexionáramos de veras profundamente sobre esta relación entre el municipio, el Estado y la Federación, pero vista desde esta perspectiva: de que la forma de organización social con la cual estamos viviendo, y que se inicia con la forma de organización fundamental, que es la familia, y luego la pluralidad de familias o la comunidad, reflexionáramos sobre esta unidad básica de organización social, la correlacionáramos con lo que nos está ocurriendo, y pensáramos seriamente en unir fuerzas para cambiar esta organización social que ya tanto daño nos está haciendo, porque sería muy peligroso que entabláramos una lucha fratricida entre partidos, por una realidad que se nos olvidó cambiar y que en el futuro nos va a seguir hundiendo en la crisis.

Felicito a Carlos Quintana por su magnífica obra, que será de hoy en adelante un texto que yo recetaré a todos mis estudiantes, y también felicito a María Elena Álvarez de Vicencio por su obra, que no he tenido oportunidad de leerla, pero que ya me la autografió, para poderle también hacer una reseña.



*Dip. Consuelo Botello Treviño.*

## Comentario

DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDÁN

**S**eñor Licenciado y Diputado Samuel Palma Cesar, representante personal del Diputado Humberto Roque Villanueva, Presidente de la Gran Comisión de la presente Legislatura. Señor diputado y licenciado Jorge Moreno Collado, Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas. Señor Diputado Víctor Hugo Islas, Presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal de esta legislatura. Diputada y Maestra María Elena Álvarez de Vicencio; distinguidos integrantes del presidium; señores comentaristas de las obras que hoy se presentan; señoras y señores.

Dado lo avanzado del tiempo, quiero comenzar citando un refrán que se ha vuelto ya popular "A los amigos se les conoce en los hospitales, en los velorios y en las presentaciones de libros", porque creo que es verdaderamente difícil asistir a estos tres sitios, así que expreso mis más cumplidas gracias a los que nos han acompañado en esta presentación.

Hacer este libro me evoca a muchos años —más de veinte— cuando inicié la cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, como profesor adjunto de un brillante y joven profesor, que lo sigue siendo, joven y brillante, Jorge Moreno Collado. Impartía sociología, y me invitó a colaborar como su profesor adjunto.

Tengo, en la actualidad, 24 años de impartir clases en la Universidad. No quiero decir los de Moreno Collado, porque quizá se puede ofender, pero treinta años cumplirá, precisamente este 1996, dando, así que ha sido una vida académica en la cual nos ha permitido la oportunidad de reflexionar sobre las instituciones de nuestra sociedad.

**Carlos Francisco Quintana Roldán**

*Doctor en Derecho. Actualmente se desempeña como Delegado Regional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en Coyoacán, ha desempeñado muchos cargos públicos y es un intelectual prestigiado, además de ser profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.*

Por otra parte, soy originario de un municipio, el municipio de Temascalcingo del Estado de México, al que le dedico expresamente mi obra y del cual mi abuelo y mi padre fueron presidentes municipales. En éste viví mis primeros años, mi juventud, en donde aprendí, sin duda, a entender el municipio, en donde aprendí a querer las cosas municipales, y en donde entendí que la institución municipal es una institución fundamental para la vida de las sociedades.

Después, en lo académico, me he entrecruzado en el estudio y en la reflexión con maestros como Pérez Abreu, como Miguel Acosta Romero, como Burgoa, con otros más que están inquietos por el estudio de los asuntos municipales, del derecho constitucional, del derecho administrativo y cuántas otras disciplinas importantes en la formación jurídica del país.

Esta es la historia, una historia que si bien no es singular, es la mía, Que si bien puede ser la historia común de muchos de los profesores que nos esforzamos en la educación universitaria. Reconozco como muy venturosa la mía, en cuanto que he tenido la oportunidad de servirle, y de servir a los estudiantes, y ahora a los lectores con esta obra.

Mi principal motivo fue ése, hacer un libro de texto, un libro que deje a un lado los apasionamientos partidistas, que deje a un lado las posiciones dogmáticas, que creo que en la ciencia

son las menos aceptables y, desde luego, quizá las más rechazadas, y tratar de ubicar al municipio mexicano a través de un marco de reflexión general de lo que es el municipio, de lo que es la historia del municipio, de lo que es la cultura municipal, para llegar de esa manera a interpretar una verdadera teoría de nuestro municipio mexicano, que la tiene y que la ha ido formando a través de las luchas cotidianas, como ahora el libro de la diputada Alvarez de Vicencio, nos lo demuestra.

El esfuerzo del PAN se debe reconocer, como también el de otros partidos, como el PRI, como el PRD y todos los que están en la contienda política nacional.

Creo que todos tenemos esa tarea común: el fortalecimiento y el desarrollo de una institución que debe ser la base del desarrollo nacional, que es el municipio.

Concluyo agradeciendo, desde luego, a la Cámara de Diputados, y particularmente al licenciado Jorge Moreno Collado, Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas, la oportunidad para que una obra, que ahora empieza su vida pública, se inicie con este muy buen augurio, precisamente en un foro tan importante como es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Me siento privilegiado por esta oportunidad. Les reitero mi agradecimiento a todos.



Juan Pérez Abreu (microfono),  
y Dr. Carlos Quintana Roldán.

## Comentario

DIP. VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR  
SECRETARIO DE LA GRAN COMISIÓN

**D**espués de tan valiosos, amplios y generosos comentarios yo no podría darme el lujo de abrumarlos con comentarios adicionales, por tanto sólo agradecer, a nombre del Diputado Humberto Roque Villanueva, la presencia de ustedes y desde luego, felicitar al Diputado Jorge Moreno Collado por esta iniciativa que no dudaría en calificarla de exitosa.

Después de esta presentación pienso que no me equivocaría si dijera que todos los que hemos estado en este evento, habremos de salir interesados en consultar las obras que se presentaron, creo, por ello, que este foro ha cumplido su propósito, y debemos pensar en continuar una labor tan importante como la que viene desempeñando el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Quiero expresar una felicitación a quienes hoy han presentado libros tan importantes, pues en la discusión plural ya están despertando el interés de todos nosotros. A la Diputada María Elena Alvarez de Vicencio, y al Maestro Carlos Quintana, autores de las obras que se han presentado, les digo que ya todos esperamos consultarlas para profundizar en el tema.

Por todo esto quiero reiterarles nuestro agradecimiento por su presencia, esperando pronto encontrarnos en la reflexión de estos libros.



*Dip. Víctor Samuel Palma César.*

---

## TERCERA PARTE: Sección Cultural

# Cultura política, un concepto últimamente ambiguo

---

PROFR. WASHINGTON DANIEL GOROSITO PÉREZ

### Perfiles del concepto

Un conjunto de procesos que hoy se conocen con el nombre de Política, subcultura de élite política o cambio cultural ya se encuentran planteados y analizados en textos de Platón o Aristóteles. La referencia a fenómenos de las culturas políticas, existe desde el momento en que se ha escrito sobre la política. Para Gabriel Almond, ni el mayor teórico del Renacimiento, Maquiavelo, o del Iluminismo, Montesquieu, alcanzaron la misma profundidad que Aristóteles cuando hablaron de las características reales de naciones o grupos sociales; sólo Tocqueville en sus estudios sobre las actitudes de las clases sociales durante la Revolución Francesa y sobre las orientaciones de la cultura norteamericana alcanzaría un nivel de refinamiento comparable.<sup>1</sup>

El iluminismo concibió al desarrollo político desde la óptica, de una teoría de la cultura política, entendida básicamente como educación o instrucción cívica. Diversos autores se ocuparon de este tema hasta los años 30, cuando se comenzó a andar más allá, de la visión iluminista de fe y esperanza en el inevitable progreso económico y político y se dan cuenta de la complejidad y de la ambivalencia de las fuerzas históricas en acción. Ya desde los años posteriores a la Primera

---

<sup>1</sup> Almond, G. "La Cultura Política: storia intellettuale del concetto", en *Rivista Italiana de Scienza Política*, 3/77, Il Mulino, Bologna.

Guerra Mundial, con la introducción en la ciencia política europea de la antropología, el psicoanálisis y el marxismo, se venía incubando una visión más compleja de las fuerzas históricas en acción.

En este texto no se hará una historia del concepto o de las diferentes acepciones con que ha sido presentado por diversos autores, sólo se tratará de destacar que estamos ante un concepto tan viejo como ambiguo, abordado por diversas disciplinas y cuya definición sigue siendo polémica.

Suele definirse a la cultura política como el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos. En el plano teórico o doctrinario, los culturas políticas conforman un polémico campo compuesto por el liberalismo, el marxismo, el nacionalismo, el populismo, el fascismo, etc. De tal forma, el carácter político de cierto fenómeno o material cultural (discursos, creencias, etc.) estará dado porque se refiere a fenómeno políticos o porque es enunciado factores de la política: partidos, dirigentes, el Estado.<sup>2</sup>

Esta definición de la cultura política a partir del carácter político de sus referentes o sus anunciadores es operativo para estudio de ciertos fenómenos, puede ser un criterio práctico la definición de un corpus de investigación, pero a condición de tener presente que encierra una seria insuficiencia. En efecto, lo político no es un atributo natural de ciertos anunciadores o temas; la definición de lo que es y de lo que no es político en la sociedad en un momento dado, es producto

de los conflictos por la hegemonía entre los diferentes sectores sociales. Lo que reconocemos como cambio político no es un hecho dados sino un producto; la frontera entre lo político y lo no político es histórica y cambiante, según sean los distintos regímenes políticos y sus principios de legitimidad.

Uno de los problemas teóricos más importantes del estudio de las culturas políticas es lograr salir de la circularidad que supone definir como político un discurso o manifestación cultural porque hable de política o sea enunciado por un político. El ingreso de la pragmática lingüística como instrumento de análisis puede hacer avanzar en esta dirección. Desde esta óptica, un discurso o una manifestación cultural no será política sólo porque "hable de política" (criterio semántico), sino porque realiza ciertos tipos de actos transformadores de las relaciones intersubjetivas (criterio sintáctico y/o pragmático): otorga un lugar a los sujetos "autorizados" (con. derecho a la palabra), insta "deberes" construye las "esferas", genera la "confianza".<sup>3</sup>

Contamos ahora, con un criterio que nos permite poner en relación a dos posibles atributos de un discurso o una manifestación cultural: "que hable" de política y/o que "afecte" las relaciones intersubjetivas que conforman un orden político determinado. Estos atributos pueden ir juntos, pero hay que distinguirlos entre sí. Existen manifestaciones culturales que no hablan de política ni son enunciados por políticos pero que, sin embargo, intervienen en la conformación del campo político.

Una primera consecuencia de esto es la ampliación del caudal semiótico que puede conformar una cultura política, por ejemplo, las creencias; el sentido común; el flujo informativo; las prácticas religiosas; las identidades sexuales, so-

<sup>2</sup> Esta concepción de las culturas y subculturas puede ser extensiva a mentalidades, estilos de vida u orientaciones de la acción que tienen como referencia, por ejemplo, a sectores la estructura socioeconómica (industrialistas, agrarios, profesionalistas, obreristas, etc.) o también a ubicaciones geográficas o configuraciones demográficas de un país (meridionales, norteños, sureños, etc.).

<sup>3</sup> Landowski, E. "La Parole efficace. Pour une approche sémiotique du discours politique". Mimeo XII Congrès de l'A.I.S.P., 1982, p.3.

ciales, regionales; estilos estéticos; memorias individuales y colectivas; rituales; discursos.

Estos elementos constituyen una trama de significantes directas que se articulan, compiten, asocian, desconectan o yuxtaponen en los conflictos por el sentido del orden con que los individuos vivimos nuestras relaciones sociales.<sup>4</sup>

Ahora bien, la acción política no se sostiene o pone en movimiento por igual a todo el heterogéneo conjunto de elementos a los que acabamos de hacer referencia. Depende de las reglas y las concepciones de la política en conflicto, terreno en el que podemos encontrar desde un cierto existencialismo político —para el cual “todo es político” hasta, en otro extremo, las tendencias a la reducción del espacio y el temario político de la sociedad. El autoritarismo por ejemplo, tiende a la apropiación de temas de la agenda pública pura, reubicarlos en las oscuras zonas de las “razones de Estado; pero también mediante los procedimientos democráticos se opera una permanente operación político-cultural para redefinir el espacio público, por ejemplo la transformación de ciertos temas sociales en cuestiones de especialistas y técnicos que poseen sus propios lenguajes o la disolución de temas de los que se hace cargo el Estado (salud pública, jubilaciones, escuelas, etc.) para plantearlos como cuestión del mercado y la iniciativa individual de las personas.

Por ello hay que distinguir todo el potencial de significaciones que pueden formar parte de una cultura política y las que efectivamente, de manera más reducida, la forman en un momento dado.

No todo material cultural se convierte en ingrediente de una cultura política. En efecto, la constructividad y dinámica del espacio político muestra las cambiantes relaciones y fronteras

entre la política y la cultura en un sentido amplio, por ejemplo:

- a. La referencia directa de una creencia o recuerdo a procesos, personajes o posiciones políticas;
- b. Los procesos de “ida y vuelta” entre los lenguajes de la política y la cultura, y entre los diferentes géneros. En periodos autoritarios se puede producir la metaforización estética de ciertos valores o referencias a hechos políticos que la censura, la represión o el miedo sacan de la escena pública. La cultura funciona entonces como una especie de retaguardia activa, de sostén de lo excluido en la escena política oficial. En Latinoamérica, tenemos destacados ejemplos de ficcionalización de la política en la novela o de estrategias de preservación y construcción de la memoria colectiva por medio del cine. Es más, hay ciertas prácticas culturales que a veces tienen una valencia política sin necesidad de que en ellas se hable de política, como por ejemplo algún concierto de rock durante periodos autoritarios.

Una posterior apertura democrática exigirá al discurso político sintonizar con la obra previa a las prácticas culturales en individuos, generalmente los temas antes expulsados del lenguaje político no “vuelven” tal cual al mismo, como siguiendo una conversación interrumpida: presentan las transformaciones realizadas por reelaboración y resignificación cultural.

Es más, ciertos temas pueden ser retenidos en la ficción política, cuestión que también presenta varias posibilidades de interpretación. En efecto, pueden ser fenómenos defensivos de tradiciones políticas frente a sus dificultades de emplazamiento en el campo político, su erosión por nuevas formas de hegemonía o la primacía de otros géneros en la política, por ejemplo el científico-técnico.

Y también puede ser síntoma de la pérdida de la política, de la incapacidad de reinscribirse en

<sup>4</sup> Trabajamos entonces con una concepción general de la cultura como conjunto complejo de sistemas significantes a través de los cuales un orden social comunica, investiga, reproduce, o cambia. Williams R, *Culture and Society*, 1780-1950. Londres, Penguin Books, 19.

las nuevas reglas y escenarios de la misma, generando fenómenos de sustitución de la política por la ficción que alimenta privatismos diversos y la confusión de la especificidad de la acción política con las alternativas del mercado cultural;

- c. Algunas hegemonías, como las que describe Habermas en el capitalismo tardío, se alimentan desprendiendo determinadas prácticas culturales de los procesos de socialización política de los individuos, orientándolos hacia concepciones privatistas y expectativas de movilidad social ascendente, vía profesional. De tal forma se pueden contener las culturas alternativas al sistema con los límites de las subculturas de determinados sectores, sin mayor circulación y penetración de la sociedad en su conjunto. Para Habermas estos procesos, combinados con la cientificación de la acción política llevan a la producción del equilibrio del sistema social mediante la reducción del espacio público y el ingreso de la sociedad en una situación de "Penuria de sentido".<sup>5</sup>
- d. Las operaciones de resocialización de los individuos por, parte de los gobiernos autoritarios, que Germani denomina como los autoritarismos modernos tendientes a restituir o a instaurar ciertos valores muestran —digamos de acuerdo al caso— un arsenal de recursos que van desde la propaganda hasta ciertos criterios de autoridad cultural propios. Por ello, la "política cultural" de estos gobiernos hay que buscarla en los ministerios de Economía o y no en sus generalmente esterilizadas y anacrónicas Secretarías de cultura;

- e. Hay una amplia gama de prácticas culturales de los sectores populares que aparecen en la periferia de los sistemas y que pueden tener diferentes valencias políticas, muchas de ellas contienen una alta carga de "gratuidad", se vinculan a las formas y costumbres de la vida cotidiana, agregan a la calidad de vida de las personas no sólo sin relaciones directas con la política, sino a veces también defendiéndose de intentos de instrumentación por parte de las necesidades propias de organizaciones políticas o del Estado. Pero también ese lugar periférico puede obedecer a otras razones, la exploración de las microhistorias cotidianas populares presenta "...una problemática cultural 'de base', por cierto mucho más compleja que aquella que se ubica, recurrentemente bajo el nombre de cultura; y que va de los diversos problemas de formas de calidad de vida (felicidad del pueblo); de sus relaciones con el trabajo y la tecnología a sus modelos de diversión o religiosidad. Pero lo cierto es que este "paquete" es ubicado, tradicionalmente, en el campo de lo político, donde a su vez, es desplazado a un rol complementario inferior por la dinámica del poder y por los modelos economicistas de decisión o planificación."<sup>6</sup>

Se podrían poner muchos más ejemplos de la fluidez de las relaciones y fronteras entre el espacio cultural, en un sentido amplio, y el que la sociedad reconoce en un momento dado como el político. Remarquemos ahora que el atributo de

<sup>5</sup> Habermas, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973; *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gil, 1982; *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984.

<sup>6</sup> Ford A. "Desde las orillas de la Ciencia", en *Crítica y utopía* 10/11, Buenos Aires, p.58. Para una reconstrucción de las diferentes formas de investigación y de interpretación de las relaciones culturales populares y políticas en el país, véase Rivera, U.B., *La Investigación en Comunicación Social en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Punto Sur, 1987. Para una reconstrucción teórica del tema y el debate latinoamericano al respecto, véase Barbero, J.M. *De los Medios a las Mediciones. Comunicación, Cultura y Hegemonía*, Gili, 1987.

político, puesto que de ello se trata y no de esencias de la política, de determinadas prácticas y productos culturales, es cambiante; pueden en una circunstancia combinarse con estrategias políticas de manera directa —potenciándolas o cuestionándolas— y en otros momentos históricos perder esas funciones, volverse residuales o quedar cristalizadas en subculturas.

Los diferentes principios de orden predominantes en la sociedad en un momento dado, han logrado delimitar lo que es y lo que no es asunto político porque también hacen prevalecer determinadas concepciones sobre la cultura, las relaciones que debe guardar con la vida pública y la privada de los individuos y los criterios, de autoridad que definen las jerarquías en el campo intelectual.

En un plano más propiamente referido a las orientaciones políticas, podemos notar que las problemáticas teóricas o doctrinarias que le otorgan su sentido más general son mixtas: no existe una corriente de pensamiento pura preservada desde sus orígenes hasta su declinación dentro de ciertas fronteras conceptuales; las doctrinas surgen desde ideas previas de diverso origen, de las que se nutren inevitablemente, sobre todo las que logran penetración en amplios contingentes sociales y populares. Además, las concepciones políticas confrontan entre sí a través de la acción política en una lógica que pasa más por la desarticulación de la problemática adversaria y la apropiación de varios de sus temas que por la oposición cerrada, doctrina contra doctrina. La exposición de las doctrinas al espacio abierto de la confrontación y las influencias mutuas obliga a las ortodoxias a generar permanentemente dispositivos de lectura y preservación de las fuentes.

Señalemos finalmente, luego de las distinciones que acabamos de realizar, que la sociedad presenta siempre una especie de ecología cultural en la que las diferentes culturas políticas ocupan posiciones relativas cambiantes, pueden ser residuales, arcaicas, emergentes, dominantes, hegemónicas, tradicionales.

## Culturas y sujetos políticos

Los desarrollos de la crítica a las concepciones substancialistas del sujeto político abrieron espacio para pensar las formas de intervención de los lenguajes y las culturas en la constitución de los actores y el sistema político. En la década del 60 esta crítica filosófica se producía en un contexto en el que se daba el auge de los estudios semiológicos y la sospecha de que los nuevos medios de comunicación electrónicos no sólo ampliaran el alcance de la palabra política, sino que además —y fundamentalmente—, intervenían en la definición misma de las formas de acción política y hasta del tipo de partidos y características de los liderazgos

Reconstruyamos algunos elementos básicos del tema. En uno de sus textos fundamentales, Heidegger planteó: “Toda idea de un sujeto, salvo el caso de que esté depurada por una previa y fundamental de finición ontológica, arrastra el sentar ontológicamente *subjetum*”.<sup>7</sup>

Para los griegos, el ser, esto es, la *ousía*, era permanente presencia; lo que está siempre presente en la cosa, lo ontológicamente subyacente a todos los entes diversos y singulares.

El *hipokéimenon* griego reposa sobre sí mismo, es autosuficiente, es un ser en sí, en oposición a los entes que tienen propiedades y que por lo

<sup>7</sup> Heidegger, M. *El ser y el tiempo*, México FCE, 1968 p. 58. Las relaciones entre la Hermenéutica de Heidegger con todo su potencial deconstructivo de la metafísica contemporánea y sus posiciones políticas con un problema abierto, particularmente en lo referido a las relaciones que tendió a establecer entre la problemática del develamiento del ser con el espíritu alemán y el nazismo a comienzos del 30. También en relación a sus distinciones entre las relaciones “auténticas” e “inauténticas” con el ser, con su carga de elitismo. Con todo, creemos que ello no invalida su utilización actual en la clave antisustancialista frente a ciertas ideologías. Sobre el tema véase: Poggeler, O. *Filosofía y Política en Heidegger*, Barcelona, Editora Alfa, 1984, y *El Camino del Pensar de Martin Heidegger*, Madrid, Alianza Editorial, 1986. También Cacciari, M. “Confronto con Heidegger” en *Pensiero Negativo e razionalizzazioni*, Marsilio Editore, 1978.

tanto son para los otros Él, es el fundamento de los entes singulares.

En latín la palabra griega *hipokéimenon* se tradujo como *subjetum*, que etimológicamente significa: lo arrojado a la base, lo sub-puesto; y ontológicamente, aquello en lo que reposan y se funden las propiedades de las cosas.

El "pienso, luego existo" cartesiano sentó las bases para la época en que el individuo comenzó a ser concebido como lo que reposa en sí mismo, autosuficiente, sostén de sus propiedades variables. El yo se constituyó en el *subjectum* moderno.

La utilización de la noción de sujeto puede trasladar al lenguaje político este supuesto ontológico, convirtiéndose en un obstáculo para el énfasis. En efecto, si explícita o implícitamente nos manejamos con el supuesto de que los individuos o las clases sociales tienen el carácter de *subjectum*, el conflicto político no puede ser considerado sino como un medio, a través del cual, se despliegan o se bloquean las manifestaciones de los atributos esenciales de los actores políticos en estudio. De este modo, el proceso político, en un sentido estricto no sería productivo, no generaría nada suficientemente nuevo. Los acontecimientos políticos serían formas o modalidades de expresión (o encubrimiento) de algo preexistente, replegado y originario que otorgaría al individuo, los sectores sociales o determinadas instituciones, el carácter de sujetos. (llámese la naturaleza humana, el mercado, las relaciones de producción, el Estado o la Patria).

La crítica a la noción de sujeto plantea la difícil posicionalidad de concebir a los actores políticos no como sujetos sustantivos, sino a partir del descentramiento que tiene todo ente. Difícil posicionalidad, porque las fuerzas sociales intervienen en política constituyendo sus identidades bajo la forma de sujetos. De ahí la necesidad de la "depuración ontológica" de la que hablaba Heidegger.

La crítica a la noción de sujeto abre la serie de

preguntas relativas a los ingredientes históricos de constitución de los sujetos políticos, entre ellos el lenguaje, en la medida en que la lucha política está referida a la obtención de hegemonías de principios de legitimidad, de sentido del orden.

Claro está que el ingreso del componente simbólico e imaginario en el análisis político también derivó en la tentación semiológica: todo es discurso o, también, todo es comunicación. Con lo cual, el lenguaje iba a ocupar el lugar vacante de la sustancia, del *subjetum*. De hecho la operatoria de ésta óptica es la siguiente: todo enunciado singular remite a un código, que puede a su vez ser considerado como un subcódigo respecto a otro más abarcante y así de seguido. Toda vacilación, ambigüedad, brecha de sentido o silencio puede ser resuelta remitiendo a un código mayor: el gran garante semiótico que salva el sentido de lo que decimos. Con ello también estamos presuponiendo un sentido sustantivo, fundante de la historia en relación al cual derivamos y medimos toda contingencia del decir humano en un momento dado<sup>5</sup>. El viejo culturismo va de la mano del sujeto semiológico actual. Reducir la política y sus reglas del discurso o las culturas políticas es negar la especificidad del cambio político y la primacía de la acción.

<sup>5</sup> La visión contrapuesta a este camino de códigos de los códigos es la que nos proporciona la noción de "Juegos de lenguaje" de Wittgenstein, por lo cual el sentido de las palabras se define en su uso y en el interior de las singulares relaciones contractuales lingüísticas entre los diferentes interlocutores. De ella deriva una imagen del lenguaje que dista de la creciente homogeneidad a que remiten los códigos mayores: "nuestro lenguaje puede ser entendido como una ciudad antigua: como un laberinto de pequeñas calles y plazas, de viejas y nuevas casas, y casas con agregados de diferentes periodos, esto rodeado por una multitud de nuevos barrios con calles ordenadas y casas uniformes". *Philosophical Investigations*, Oxford Blackwell, 1976, p. 139.

Con esta referencia situamos nuestro análisis dentro del espacio teórico en el actualmente se cruzan la hermenéutica de Heidegger y los "juegos del lenguaje cotidiano" en Wittgenstein, véase Apel, E. *La transformación de la filosofía. Tomos I y II*, Madrid, ed. Taurus.

Pongamos un ejemplo que concierne a las políticas económicas. La prolongada operatoria especulativa del mercado de capitales ha permitido formular la hipótesis de la formación de una “cultura de la especulación” en la población, que intervendría en la formación de la inercia inflacionaria. Y, efectivamente, hay una serie de nuevos hábitos, nociones del tiempo y hasta valores que se van gestando en largos períodos inflacionarios que adquieren las características de formaciones culturales.

Sin embargo, reducir el fenómeno deja de lado que son las mismas reglas de la economía las que generan esos comportamientos en agentes económicos que no comenzaron teniendo una “cultura de la especulación”, sino ejerciendo el cálculo frente a las reglas del juego. Por lo tanto, la disolución de la “cultura de la inflación” y restitución de una “cultura del trabajo” es obra no sólo de estrategias culturales, sino también —y fundamentalmente— del cambio de reglas de juego de la economía, es asunto de decisión política.

Coherentemente con lo recién planteado, debemos distinguir dos conceptos aparentemente sinónimos: la realidad y lo real. Todo campo discursivo define una realidad histórica, el lenguaje no es mero reflejo de algo exterior a sí mismo ni se encuentran entidades “objetivas” no contaminadas por la subjetividad de quien las nombra. Ahora bien, si imagináramos una situación en la que en una nación determinada se da una hegemonía política consolidada, nos encontramos con una suerte de ecología discursiva, de distribución, de orden cultural. La fractura de esta ecología puede provenir de un cambio o relaciones de fuerzas entre los discursos existentes o, más profundamente, de la irrupción de hechos y palabras no presentes en el horizonte de la “realidad” que definía la formación discursiva hegemónica hasta este momento.

Esta última situación nos enfrenta al tema decisivo de la distinción entre la “realidad” —siempre definida con la intervención de la subjetividad—, y lo “real” como aquello que le es imposible al lenguaje, como ese *plus* no verbalizable, no inscribible en el orden simbólico.

Lo real no se refiere a zonas de la realidad que aún no conocemos, no se disuelve con el progreso del conocimiento, tal como se podría pensar desde la visión predominante del pensamiento moderno de matriz iluminista, que hizo de la ciencia y la técnica “una verdad de época”. Estemos donde estemos en el desarrollo del conocimiento, lo real opera pues la posicionalidad del hombre es finita y descentrada; el *plus* que excede al lenguaje es ontológico, es dimensión constitutiva de la existencia humana.

Este enfoque nos enfrenta a la ambigüedad del lenguaje: es constituyente de la realidad, pero está limitado frente a lo real, no tenemos garantías de sentido en códigos mayores que se remitan unos a otros. El sin sentido no es una figura de un sentido previo, sino precisamente el punto de partida: lo que amenaza al sentido de un discurso no proviene sólo del plano interdiscursivo (otro discurso), sino, más profundamente, deriva del hecho de que la palabra se constituye respecto del no-sentido y se ve amenazada siempre por la irrupción de lo real. El límite, la sorpresa, la dimensión existencial con sus ambigüedades y paradojas reemplaza entonces a las certezas que derivan de imaginarias garantías semióticas. Y fundamentalmente para nuestro tema, la política se revela como una labor productiva, como una creación que se resiste a ser capturada por las seguridades tecnocráticas, las previsiones doctrinarias o la confianza en destinos que hacen la realización final de los objetivos sólo una cuestión de tiempo.

## Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país; a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

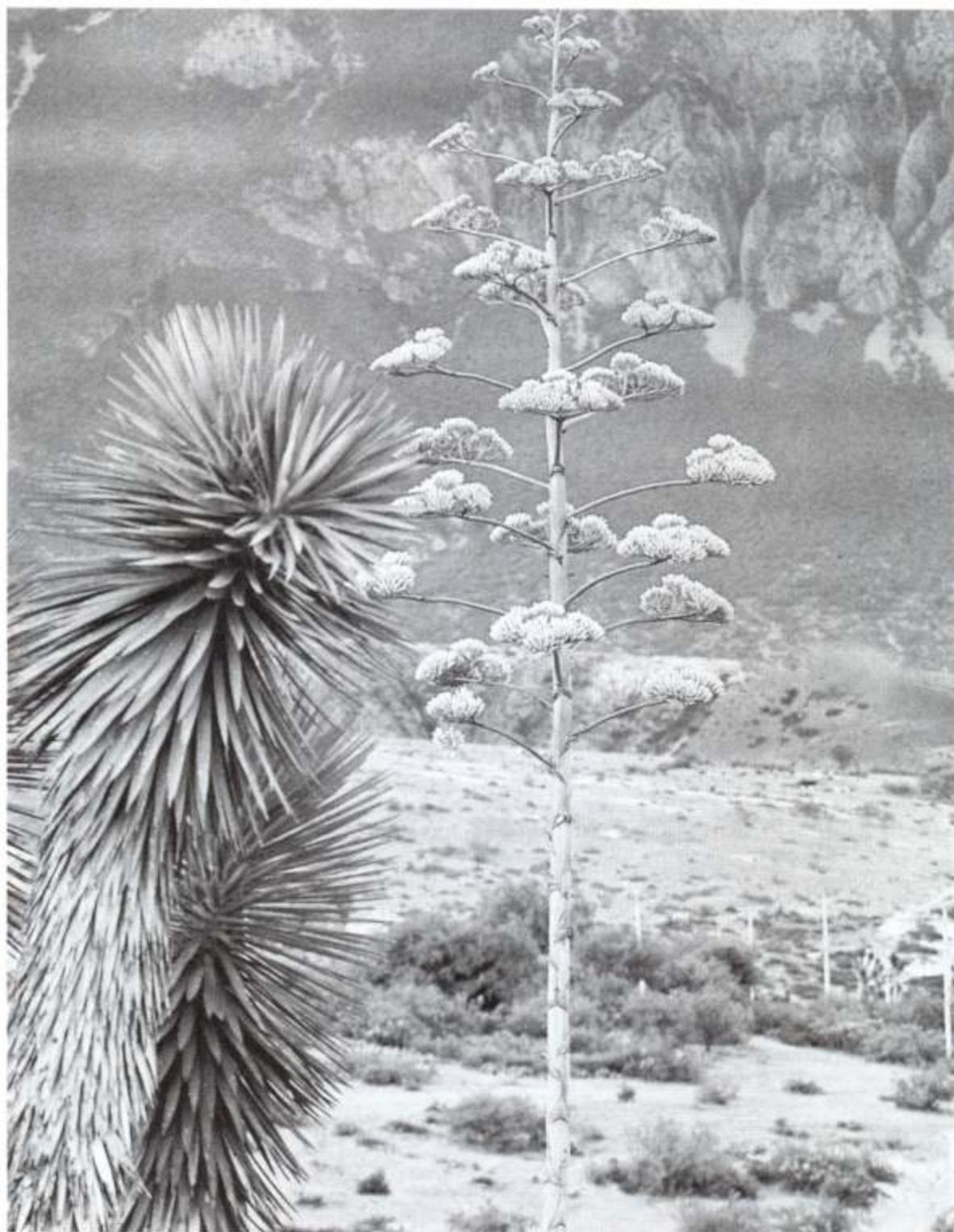
Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

- 1) El envío de un trabajo a **Quórum** supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.
- 2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.
- 3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un currículum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono y otros datos que permitan a **Quórum** comunicarse fácilmente con el autor.
- 4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:
  - a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.
  - b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Window).
  - c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabra (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).
  - d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.
- 5) **Quórum** se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.
- 6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

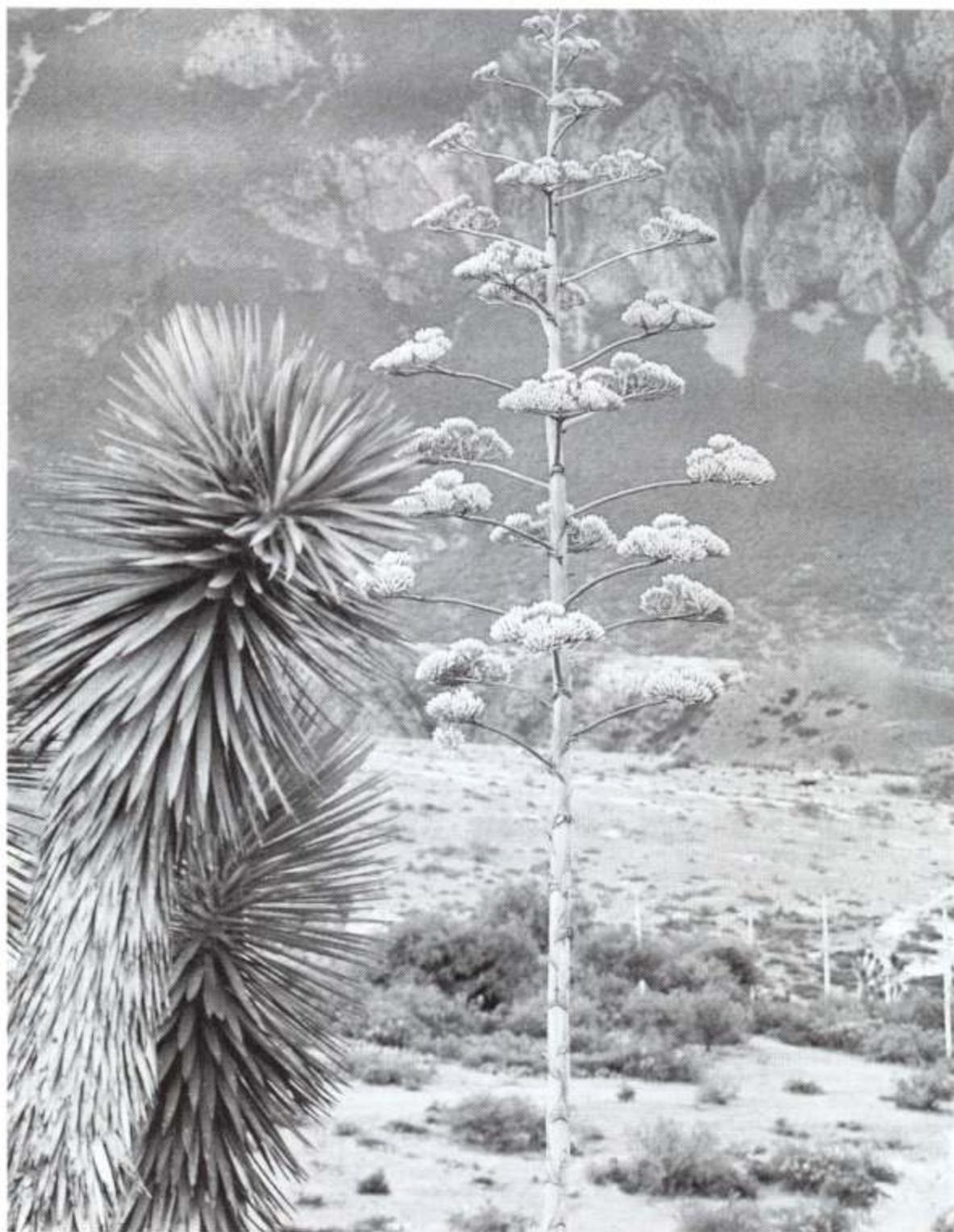
Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque  
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.  
Tel. 628-14-21, 628-13-00 ext. 3127.

Nota: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.





*El paisaje, posee la graciosa fuerza de la naturaleza floreciente.*



*El paisaje, posee la graciosa fuerza de la naturaleza floreciente.*