

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO, LIV LEGISLATURA, EL CASO DE LA REFORMA FEDERAL EN MATERIA INDIGENA Y SU RECHAZO POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO”.

MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL

PARA OBTENER ÉL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A: CIRILO REVILLA FABIÁN.

DIRECTOR DE LA MEMORIA: MAESTRO JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

NAUCALPAN ESTADO DE MÉXICO DOS MIL SIETE.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN ESTA DEDICADO A LOS SERES MÁS  
QUERIDOS EN MI EXISTENCIA.

*A ti Madre Irma Fabián Chimil, por  
la vida plena que me brindaste y  
cuyo ejemplo hoy se ve reflejado  
en tu hijo.*

*Como concebir a un hombre sin  
su familia, gracias Silvia, Oscar  
y Ana, por su cariño y  
comprensión, la superación  
intelectual es vital en nuestro  
entorno familiar.*

*Con el afán de no omitir a ninguno es  
que prefiero no nombrarlos, Amigos y  
Compañeros.*

*La mejor cultura es aquella que preserva la vida y abona el camino para que  
se desarrolle plenamente, con libertad, justicia, dignidad, armonía y en paz,  
en un marco de derecho.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>EL ESTADO Y SU FUNCIÓN LEGISLATIVA</b>	
<b>1.1. EL ESTADO EN LA ANTIGÜEDAD</b> .....	4
1.1.1. Platón .....	6
1.1.2. Aristóteles .....	8
1.1.3. Polibio .....	9
1.1.4. Cicerón .....	11
<b>1.2. EL ESTADO MODERNO</b> .....	12
1.2.1. Maquiavelo .....	14
1.2.2. Tomas Hobbes .....	16
1.2.3. John Locke .....	18
1.2.4. Montesquieu .....	20
1.2.5. Jean Jacques Rousseau .....	21
<b>1.3. EL ESTADO MEXICANO</b> .....	23
1.3.1. Independencia .....	24
1.3.2. La Reforma .....	27
1.3.3. La Revolución de 1910 .....	29
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO</b>	
<b>2.1. ERECCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO</b> .....	31
<b>2.2. EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO</b> .....	34
<b>2.3. LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO</b> .....	39
2.3.1. Antecedentes Legislativos .....	49
2.3.2. Tabla de Reformas y Adiciones .....	50
<b>2.4. EL PROCESO LEGISLATIVO</b> .....	50
2.4.1. Iniciativa de ley .....	54
2.4.2. Dictamen .....	56
2.4.3. Discusión .....	57
2.4.4. Aprobación .....	58
2.4.5. Expedición .....	59
2.4.6. Sanción .....	60
2.4.7. Promulgación .....	60
2.4.8. Publicación .....	60
2.4.9. Iniciación de vigencia del instrumento legal .....	61

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**

<b>3.1. ÓRGANOS DE LA LEGISLATURA .....</b>	<b>63</b>
3.1.1. La Directiva de la Legislatura .....	63
3.1.2. La Diputación Permanente .....	65
3.1.3. La Gran Comisión .....	67
3.1.4. Las Comisiones y los Comités .....	69
<b>3.2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA .....</b>	<b>71</b>
3.2.1. Leyes .....	76
3.2.2. Decretos .....	77
3.2.3. Acuerdos .....	81

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL IMPACTO DE LA REFORMA FEDERAL EN MATERIA INDÍGENA Y SU RECHAZO POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO**

<b>4.1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>85</b>
<b>4.2. MINUTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 1, 2, 4, 18 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REMITE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, AL ESTADO DE MÉXICO .....</b>	<b>88</b>
4.2.1. Análisis de la Minuta .....	88
4.2.2. Consideraciones .....	92
<b>4.3. POSICIÓN DE LOS DIFERENTES PARTIDOS POLÍTICOS .....</b>	<b>100</b>
<b>4.4. TRABAJO LEGISLATIVO DE LAS COMISIONES DE DICTAMEN ENCARGADAS DE DICTAMINAR LA MINUTA .....</b>	<b>114</b>
<b>4.5. DICTAMEN APROBADO Y REMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO AL CONGRESO DE LA UNIÓN .....</b>	<b>119</b>
4.5.1. Dictamen .....	120
<b>4.6. LA SITUACIÓN DE LOS INDÍGENAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL .....</b>	<b>127</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>132</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>134</b>

## INTRODUCCIÓN

La misión o propósito de una Memoria de Desempeño Profesional es plasmar la experiencia de aplicación a un caso determinado; en el presente trabajo de investigación presento el caso de la reforma a la Constitución Federal en materia Indígena y su rechazo por parte de la H. "LIV" Legislatura del Estado de México; siendo integrante de la misma, como representante popular del XLI distrito electoral con cabecera en Nezahualcóyotl.

Por lo que el contenido aquí vertido ofrece una investigación crítica acerca del desarrollo del Proceso Legislativo de la H. "LIV" Legislatura del Congreso local, dentro del periodo comprendido del 5 de septiembre del año 2000 al 5 de septiembre del 2001, en mi carácter de representante popular, tomando como muestra en particular el caso de la minuta proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (materia indígena) que remitió el Congreso de la Unión, al Congreso del Estado de México para su aprobación o rechazo; y el impacto de la misma en el Estado de México.

Mediante la presentación de esta memoria pretendo dar a conocer las diferentes etapas del proceso de creación de normas jurídicas en el Estado, aportando el punto de vista de un legislador, ofreciendo todo el proceso realizado desde el ámbito Federal hasta el Estatal, detallando diferentes aspectos que a mi parecer son importantes para retomarse dentro de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, máximo ordenamiento de régimen interior para el Congreso Local, sin dejar de lado mi ideología partidista.

En su conjunto consta de cuatro capítulos en los cuales se desarrolla la presente investigación.

El primer capítulo denominado **El Estado y su Función Legislativa**, en el cual se recopilan las diferentes tesis sobre el Estado. Partiendo de sus inicios en "El periodo clásico de la Ciudad-Estado (polis) de Atenas, pasando por el esplendor de la grandeza del Imperio Romano y su decadencia (El Estado Romano), la etapa Medieval, el Renacimiento, la Revolución Francesa, así hasta llegar al Estado Moderno en el cual concluyo con la lucha revolucionaria de 1910 que se llevo a efecto en nuestro país".

El segundo capítulo refiere **El poder Legislativo en el Estado de México**, mediante el cual se expone una reseña partiendo desde el decreto por el cual se realizo la erección del Estado de México instalándose el primer congreso Constituyente del Estado, hasta la actualidad, enfocado a la incursión e importancia que el Poder Legislativo asume para beneficio de la sociedad, así mismo el análisis del proceso legislativo establecido, marcando sus deficiencias en la práctica.

El capítulo tercero describe la **Actividad Legislativa de la H. “LIV” Legislatura del Estado de México**, presenta la expedición de los principales Decretos, Resoluciones y Acuerdos emitidos por la Legislatura, así como también un análisis y ejercicio de comparación de seis años anteriores a la fecha, con el propósito de identificar los efectos que estos han tenido en la vida de los gobernados.

El capítulo cuarto detalla **El impacto de la Reforma Federal en Materia Indígena y su Rechazo por Parte del Congreso del Estado de México**, Representando la parte medular de esta memoria, en la cual se aborda de una manera objetiva la reforma contemplada en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso de la Unión en materia indígena, así como el rechazo del que es objeto por parte del Congreso del Estado de México; realizando una recopilación de todo el trabajo legislativo emitido por la H. “LIV” Legislatura del Estado de México, así mismo su fundamento, efectuando un análisis del impacto que ha tenido dentro de la población indígena, así como las repercusiones en su aplicación.

# CAPÍTULO PRIMERO

## EL ESTADO Y SU FUNCIÓN LEGISLATIVA

*EN EL MUNDO MODERNO EL ESTADO INFLUYE HASTA EN LO  
MÁS ÍNTIMO DE NUESTRAS VIDAS PRIVADAS.*

*R.H.S. CROSSMAN*

### 1.1. EL ESTADO EN LA ANTIGÜEDAD.

La historia nos muestra que el hombre ha tenido necesidad de entender y hacer entender a sus congéneres acerca del origen del Estado, lo mismo emplearon conocimientos de biología, de filosofía, de física, de las matemáticas, de la religión, etc. “La mayor parte de los ideales políticos modernos... la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho... o, al menos, sus definiciones comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-estado”.<sup>1</sup>

El Estado nace como una necesidad del grupo social que requiere de la organización para vivir.

En ese sentido, la descripción tradicional pasa por el Estado como “la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando”.<sup>2</sup>

Esta afirmación se ha comprobado históricamente no sólo en relación con el Estado moderno, producto del Renacimiento Italiano, sino en sus antecedentes remotos, como el Estado-Ciudad de Grecia y el Imperio Romano, en donde, en cierta forma, se vislumbraba el Estado de Derecho, aún cuando desde el pensamiento griego, el Estado no es solamente un concepto jurídico-político, sino también un ámbito espacial de importante consideración geográfica, que es escenario de la aplicación del Derecho en la convivencia humana. Del mismo modo como se busca su origen y su significado, también manifiesta grandes desencuentros en el campo de la ideología.

El hombre es considerado en el Estado moderno como una unidad física integral, sujeto de relaciones jurídicas con sus semejantes y el propio Estado, así como un ser que actúa bajo un orden jurídico, creado por él mismo, a través de los órganos

---

<sup>1</sup> Sabine George H. Historia de la Teoría Política. México Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión 2000. p. 31.

<sup>2</sup> Nobbio Norberto. Estado Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política. México Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión 2001. p. 86.



respectivos y mediante los procedimientos correspondientes, constituyendo la población del Estado. Debe recordarse al respecto que según Jean Jacques Rousseau, "el hombre tiene dentro del Estado un doble carácter; de ciudadano en cuanto contribuye a crear el orden jurídico y de súbdito en cuanto queda sujeto a ese orden".

En la formación histórica del Estado intervinieron dos factores esenciales: la conversión de los pueblos nómadas al sedentarismo y el ensanchamiento del grupo social primitivo, es decir, la familia. El nomadismo se transforma en sedentarismo cuando los pueblos primitivos, abandonando las actividades cinérgicas, inician la agricultura y la ganadería. La formación de la familia ya como figura social, compuesta de padres e hijos, dio paso a los Estados gentilicios, en cuya formación intervinieron, de manera preponderante, las relaciones familiares. El agrupamiento de las familias originó, a su vez, los clanes y la reunión de estos engendró más tarde el concepto de nación y finalmente el del Estado, que es la forma más compleja y completa del último estrato sociológico político.

El origen histórico del Estado, considerado como una unidad de dominación, se inicia en Grecia con las ideas de Platón y Aristóteles, quienes crean la organización política de la "polis", en la que se advierte una división de órganos y funciones y un reparto de competencias, susceptibles de constituir un antecedente del constitucionalismo. En Roma, nace el concepto de imperio, en la época que se inicia con Augusto, en la que el poder se centraliza y refleja una idea incipiente de Estado; sin embargo, ese concepto se debilita durante la Edad Media, debido principalmente a los siguientes factores:

- a) El pensamiento político y jurídico de la Edad Media, no hizo una distinción clara entre Derecho Público y Derecho Privado; no existía en consecuencia, un concepto jurídico del poder y menos del Estado de Derecho.
- b) La pugna entre el Emperador y el Papa, impidió lógicamente la formación de una unidad de dominación; fue necesario que, con el advenimiento de las ideas renacentistas, el hombre ocupara en la concepción sociológica-religiosa el lugar que hasta entonces estaba reservado a Dios, y se comenzara a pensar en el Estado.
- c) La descentralización del poder político, característica del feudalismo, constituye otro factor adverso al Estado. Sin una unidad de poder político, no podemos concebir la existencia de una unidad de dominación.

En consecuencia, el concepto de Estado comienza a vislumbrarse históricamente a fines del Renacimiento.

Para Hermann Heller, "La función del Estado consiste en la organización y actividad autónoma de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un "Status Vivendi" común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante."

### 1.1.1. PLATÓN

En su formación la Ciudad-Estado griega, fue el resultado de aportaciones muy valiosas de grandes filósofos de esa época, como son Platón y Aristóteles, cuyo pensamiento político ha influido en la formación de diversos sistemas de gobierno en el mundo.

El pensamiento político de Platón, se manifiesta en sus diálogos "La República", "El Político" y "Las Leyes".

Platón es discípulo de Sócrates por lo tanto muchos de sus aportaciones filosóficas provienen del pensamiento de aquel: "virtud es conocimiento". Por consiguiente, "La teoría de Platón es divisible en dos partes o tesis principales: primera, que el gobierno debe ser un arte basado en un conocimiento exacto; y segunda, que la sociedad es una mutua satisfacción de necesidades por personas cuyas capacidades se complementan entre sí"<sup>3</sup>. Indudable, que la segunda proposición es una premisa de la primera y que solo en el tiempo la segunda fue una generalización de la primera.

George H. Sabine nos describe a un Platón preocupado por la educación, la justicia y la división del trabajo, lo cual esta inmerso en "La República", donde la justicia es el vinculo que mantiene unida una sociedad; la cual es una unión armónica de individuos donde cada uno ha encontrado la ocupación de su vida con arreglo a su aptitud natural y a su preparación. La justicia es una virtud pública como privada, es a través de ella como se conserva el máximo bien tanto del Estado como de sus miembros. "Nada es mejor para el hombre que tener su ocupación y ser apto para ella; nada es mejor para los demás hombres y para toda la sociedad que el hecho de que cada uno cumpla así los deberes que le corresponden con arreglo a la posición a que tiene derecho"<sup>4</sup>.

Platón vincula estrechamente la Política y la Moral, a tal grado que piensa que son dos aspectos de una sola conducta que no pueden desligarse la una de la otra.

En "La República" se expresa la doctrina aristocrática y no democrática, la forma del Estado ideal, teniendo como valor supremo a la justicia.

El cual esta integrado por tres clases importantes:

- a) Labradores, que satisfacen las necesidades materiales de la vida humana.
- b) Militares, que protegen a los trabajadores y garantizan la seguridad territorial del Estado.

---

<sup>3</sup> Véase a Sabine George H. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México. tercera reimpresión 2000 p. 59.

<sup>4</sup> Idem. p. 67.

c) Magistrados, que rigen a la comunidad para que se realice el bienestar general.

Respecto de las formas de gobierno las divide en "monarquía, aristocracia y democracia."<sup>5</sup>

El Estado, para Platón, tenía un fin universal, consistente en conseguir el bienestar de la colectividad en todos sus sentidos. Concebía el fin del Estado con un contenido educativo, por lo que para realizar las funciones, el Estado despersonalizaba al individuo. Para llegar al Estado ideal, Platón sostenía que era necesario el perfeccionamiento de los hombres. Este gobierno idealista, proyectando en "La República", estaba fundado en la sabiduría filosófica de sus gobernantes, formándose el apotegma platónico de que "el filósofo debía gobernar, y el gobernante filosofar".

Platón concibe como formas de Estado, falsos e inestables a la democracia, oligarquía, democracia y tiranía, colocando frente a estas formas de gobierno a su Estado Ideal; un Estado de justicia basado en la sabiduría, declarándose enemigo de la democracia ateniense.

Para Platón, los miembros integrantes de los tres grupos sociales (gobernantes, guerreros, artesanos y labradores), tenían una función específica que realizar y con el cumplimiento de la misma, se lograba la justicia, que resultaba del equilibrio de la sabiduría, de la fortaleza y de la templanza, características de cada uno de esos grupos sociales.

En "Las Leyes", concibe la organización del Estado en función de la imperfección humana. Platón propone un sistema legal para alcanzar los máximos resultados dentro de las condiciones de la realidad.

Si el gobierno ideal de "La República", no debía regirse por el derecho, en cambio en la obra "Las Leyes" Platón admite que las leyes sirvan de fundamento a la actividad de los gobiernos y reglamenten las relaciones de los gobernantes y de los gobernados.

En síntesis, cuando se analiza la obra de "La República y la de "Las Leyes", encontramos una diferencia fundamental el cual consiste en que el Estado ideal de aquella es un gobierno ejercido por hombres con conocimientos por lo tanto, seleccionados y preparados, sin obstáculos de ninguna norma general; en cambio, el Estado que se bosqueja en "las Leyes", es un gobierno en el que la ley es suprema, y tanto el gobernante como el súbdito están sometidas a ella.

El propio Platón lo describía en sus consejos a los partidarios del Dion. "Que ni Sicilia, ni ninguna otra ciudad, esté sometida –tal es mi doctrina- a señores humanos,

---

<sup>5</sup> Serra Rojas Andrés. Teoría del Estado. Porrúa, México 2000 p. 171.

sino a las leyes. La sujeción es mala tanto para los amos como para los súbditos, para ellos, para los hijos de sus hijos y para toda su prosperidad.”<sup>6</sup>

En esta última obra es determinante su posición sobre la importancia de la norma jurídica: “Sin leyes, “los hombres” no difieren en absoluto de las bestias más salvajes”.<sup>7</sup>

### **1.1.2. ARISTÓTELES (384 a.C- 322 a.C.)**

Aristóteles es discípulo de Platón, por lo que las obras de éste contienen grandes influencias del maestro, aunque como veremos posteriormente, abandonará el pensamiento ideal por el realista.

El pensamiento político de Aristóteles se conoce a través de diversas obras, entre ellas, "La Política" y "Las Constituciones y la ética a Nicomaco".

En la primera, hace un estudio del pensamiento político de Platón y trata lo relativo a las formas de gobierno, división de poderes, concepto de justicia y división de la misma con un sentido fundamentalmente realista; y en la segunda, lo relacionado con la historia política de Atenas y lo concerniente a la Constitución vigente en la época.

El Estagirita escribió, entre otras, "Las Constituciones y la ética a Nicomaco", en la cual, se mostró partidario del realismo, por lo que es considerado como el creador de la ciencia histórica-descriptiva de la política.

Aristóteles ya tenía ciertas preguntas acerca de lo que es un Estado, acerca de la existencia del ciudadano y de la concatenación entre sí, el hombre bueno es un ciudadano bueno, esto último solo es posible en un estado ideal. Para él, el origen del Estado se encuentra en los esfuerzos del hombre para satisfacer sus deseos y necesidades intelectuales y morales, pero sobre todo en la tendencia del hombre a la sociabilidad. El principio conservador de los Estados, es la virtud, que se traduce en la consagración del hombre de Estado.

Aristóteles sabe de la supremacía de la norma jurídica, el gobierno del Estado debe tener como base y fundamento las leyes, y éstas la justicia, que a su vez se funda en la equidad. Hizo una acertada exposición de la justicia clasificándola en dos grupos: la distributiva y la correctiva o sinalagmática; ésta a su vez la subdivide en conmutativa y judicial. George H. Sabine, interpreta al autor mencionando que ni siquiera el gobernante más sabio puede prescindir de la ley, ya que ésta tiene una calidad impersonal que ningún hombre, por bueno que sea, puede alcanzar. “La ley es la razón desprovista de pasión”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Sabine George H. Historia de la Teoría Política. México. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión 2000 p. 95.

Su forma de clasificar las formas de gobierno es un tanto compleja y con un significado de Platón, distinguiéndolas según sirvan al bien común o a los intereses privados de una o varias personas, entrecruza esta división con la tradicional clasificación tripartita y con ello obtiene un grupo de tres formas puras (o estados sujetos a la ley): la monarquía, la aristocracia y la democracia moderada y tres formas impuras (o estado despótico): la tiranía, la oligarquía y la demagogia.

Aristóteles piensa que lo que arruina a los Estados son los extremos, en cualquier sentido, para ello el mejor estado ideal posible es el gobierno constitucional o democracia moderada. La característica distintiva es que es una forma mixta de gobierno en el que se combinan prudentemente la oligarquía y la democracia, es decir ni muy ricos ni muy pobres, en resumen un gobierno de la clase media, donde están descritos como calidad y cantidad.

Para el Estagirita, el Estado contiene dos elementos que permiten caracterizarlo y definirlo: la comunidad y la autarquía; el Estado es la comunidad (polis) autárquica, y el concepto de ciudadanía deriva para Aristóteles de la participación de los hombres en las tareas de gobierno.

Aristóteles es considerado el fundador del constitucionalismo, ya que fue el primer pensador que sostuvo la conveniencia de que el gobierno, para su ejercicio, se dividiera en tres poderes, asignando a cada uno de ellos una función específica determinada por la ley, así los representantes del poder ejecutivo realizaban las funciones concernientes a los actos administrativos; los del poder legislativo tenían como función legislar, es decir, formular leyes para regir la conducta de gobernantes y gobernados; y los del poder judicial, intervenían como Tribunales de Derecho, para aplicar las leyes en los casos de controversia. Aristóteles no dio a los tres poderes los nombres que actualmente reciben.

Respecto a la esclavitud, la funda en lo que llama desigualdad natural y al pretender justificarla, pensó que si el esclavo además de ser instrumento servidor, poseía virtudes tales como la sabiduría, o la equidad, eso correspondía a compararlo con el hombre libre, demostrando la injusticia de que era objeto el individuo de tal condición.

### **1.1.3. POLIBIO. (207—125 a.C.)**

Polibio y Cicerón fueron los máximos representantes romanos acerca de la teoría del estado-ciudad tal como lo fueron Platón y Aristóteles en la griega.

Se debe a Polibio el primer estudio de las instituciones políticas romanas; aceptando, ante los hechos, la existencia del estado universal, dado que en sus tiempos Roma tenía entre sus dominios desde la Península Ibérica hasta el Asia menor; y la pregunta que se antoja por demás necesaria: “por qué medios y gracias a qué tipo

de constitución subyugaron los romanos al mundo en menos de cincuenta y tres años”<sup>9</sup>

Roma, durante la época de la República, se regía por una forma de gobierno mixta, que conjugaba las tres formas clásicas: la monarquía, representada por los Cónsules; la aristocracia, por el Senado y la democracia por la Asamblea Popular. Aunque su gobierno mixto difería al de Aristóteles, donde para este último existía un equilibrio de clases sociales, mientras que para el primero el equilibrio es de poderes políticos. Esto, probablemente apoyado en el principio jurídico romano de la colegialidad, donde un magistrado podía oponer su veto a lo decidido por cualquier otro magistrado que tuviera igual o menor poder que él. Dándole al gobierno mixto la forma de un sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el Senado se hizo oligárquico, arrebatando al pueblo los privilegios de que éste gozaba. Hubo conflictos internos que degeneraron en guerra civil, lo cual demuestra el fracaso que la forma mixta de gobierno tuvo en Roma.

Polibio, en el análisis que hace de la constitución romana en la época de las guerras púnicas, encuentra la combinación de tres gobiernos, por lo que es difícil distinguir, es una constitución que combina la forma monárquica, la aristocrática y la democracia, representada, respectivamente, por los Cónsules, el Senado y las Asambleas Populares. Polibio, encontraba el equilibrio del gobierno, en la participación de los representantes de las tres formas puras de gobierno, por lo cual concebía a esta forma como de pesos y contrapesos, pues cada uno de los poderes básicos citados, sirve de balanza y control de los otros dos para que, según lo expresó, ninguno de los tres sea absoluto, pues el proyecto de uno puede ser contrarrestado y disminuido por otro, también sostenía que cuando una forma pura de gobierno funcionaba sin el sistema de equilibrio mencionado, propiciaba su degeneración y en consecuencia afirmaba, que hay seis clases de gobierno, las tres mencionadas y las otras tres, que están naturalmente vinculadas a ellas, es decir “La tendencia de todas las formas de gobierno no mixtas a degenerar en formas características: de la monarquía a convertirse a tiránica, de la aristocracia a hacerse a oligárquica, y así sucesivamente.”<sup>10</sup>

La constitución romana, no siempre ofreció el equilibrio perfecto que admiraba Polibio. Se puede decir que siempre estuvo en movimiento y es así como algunos autores, la definen como la transformación continua de una aristocracia en democracia.

Indudablemente que la aportación de Polibio ha sido significativa, sin embargo la teoría de la división de poderes, en su concepción moderna, toma como base, no el pensamiento de Polibio, sino el de Aristóteles, pues la división de los poderes no obedece a la razón que decía Polibio, como el fundamento del equilibrio de su constitución mixta; sino a la división de funciones de cada uno de los órganos de poder, que se funda en el reparto de tareas, de acuerdo con la naturaleza del órgano

---

<sup>9</sup> Idem. p.138.

<sup>10</sup> Idem p.138.

y de los actos que realiza, y que produce un equilibrio funcional, no en beneficio de los órganos del poder, sino de los gobernados que son representados en exclusividad por algún órgano del poder.

#### **1.1.4. CICERÓN. (106-43 a.C.)**

Marco Tulio Cicerón, defensor apasionado de la República, fue algo más que un introductor en Roma de los postulados políticos de Platón. Quizás esa fue su pretensión y posiblemente por ello dio a sus Tratados políticos el mismo título que los dos principales textos de Platón: "La República" y "Las Leyes".

En la primera hace una exposición relativa de las formas de gobierno, elogiando la forma mixta de gobierno, tipificada por Polibio, que la había concebido como un sistema de frenos y balanzas influenciado por el pensamiento aristotélico, sostiene que el hombre es sociable por naturaleza.

Cicerón define a la República o al Estado, "para servir al bien del individuo. Es una res pública, es una cosa común. Por tanto: a) El poder político deriva del poder colectivo que reside en el pueblo. b) El poder público, procedente del pueblo, está respaldado por el derecho."<sup>11</sup>

Al analizar los tipos posibles de gobierno, considera tres: el democrático, la aristocracia y la monarquía, teniendo cada uno de ellos, méritos y defectos.

En "Las Leyes", concibe la existencia de tres tipos de leyes:

El Derecho Natural, que fue concebido como aquel Derecho común, inmutable y eterno, que existía en la misma naturaleza y que se encontraba en todos los pueblos y para que, quienes formularan el Derecho positivo, logaran que éste tuviera un contenido justo. George H. Sabine, interpreta sus postulados como la existencia de un derecho natural universal el cual le deviene providencialmente del gobierno del mundo de Dios y de la naturaleza racional y social de los seres humanos que les hace afines a Dios. Es la misma en todas partes y obliga inmutablemente a todos los hombres y todas las naciones. Si alguna legislación la infringe no merece el nombre de ley, dado que ningún gobernante o pueblo puede convertir lo injusto en justo.

El Jus-gentium, fue concebido como el conjunto de normas que rigen las relaciones entre los extranjeros residentes en Roma, o entre éstos y los ciudadanos romanos.

El Jus-naturale, representaba un conjunto de normas aplicables en un territorio determinado, rigiendo las relaciones entre los ciudadanos romanos.

Cicerón describía al Estado como un cuerpo común a todos los ciudadanos. Lo anterior le da a sus miembros las ventajas de la ayuda mutua y de un gobierno justo. Por lo tanto se tienen las siguientes consecuencias: Primera, dado que el estado y

---

<sup>11</sup> Serra Rojas Andrés. Teoría del Estado. Porrúa, México 2000 p. 703.

su derecho son bien común del pueblo, su autoridad surge del poder colectivo del pueblo. Segunda, el poder político, cuando se ejerce recta y legítimamente, es en realidad el poder del pueblo como cuerpo; así el magistrado que lo ejerce, lo ejerce en virtud de su cargo; su respaldo es el derecho y él es criatura del derecho. Tercera, el Estado y su derecho están sometidos siempre a la ley divina o a la ley moral o natural.

“Estos principios generales de gobierno – que la autoridad procede del pueblo, que sólo debe ser ejercida con el respaldo del derecho y que sólo esta, está justificada por razones morales—alcanzaron una aceptación casi universal en un tiempo relativamente breve después de la época en que escribió Cicerón y han seguido siendo aceptados en la filosofía política durante muchos siglos”.<sup>12</sup>

El Estado Romano tuvo, en general, las mismas características que el griego, pues en efecto, se le concebía como Estado Ciudad, en igual forma que en Grecia, pues si en ésta, el Estado era representado por la polis, en Roma lo estaba por la Civitas. Sin embargo, a pesar de las semejanzas de los Estados griego y romano, se advierten en ellos diferencias importantes pues en el griego, el hombre estaba subordinado al Estado, pues se le consideraba solamente como un medio para que este alcanzara sus fines, pero despojándolo de su dignidad, ya que la voluntad del Estado estaba sobre la voluntad del individuo aún en asuntos de índole personal. En cambio, en Roma aunque el Estado es la autoridad suprema, empieza ya a reconocerse que la voluntad del hombre es la que forma el poder, y por ende, le respeta permitiendo la existencia del pater familias, que tenía el derecho de vida y muerte sobre la esposa e hijos; demostrándose con ello, que la autoridad del pater familias era muy amplia y que el Estado no la limitaba, En general, Roma fue un pueblo más práctico y democrático que Grecia, y se preocupó por la dignidad humana, empezando por concebir y fortalecer los derechos de propiedad, de libertad y otros.

Roma es el pueblo de Occidente que logra en la antigüedad, mediante la aplicación del derecho, de la energía y de la fuerza, una unidad interior, que Grecia no había conseguido, y una hegemonía exterior que le valió ser considerado como el Estado más poderoso y respetado de su tiempo, cuya fastuosidad del poder era una de las formas de la manifestación de su grandeza.

## **1.2. EL ESTADO MODERNO**

Antes de arribar a esta etapa, la historia del desarrollo de las estructuras del Estado, tuvo que pasar aproximadamente 16 siglos, donde la mayor parte de este tiempo lo ocupan desde el esplendor hasta la caída del imperio romano, del mismo modo la permanencia de la edad media hasta sucumbir frente al renacimiento y este a su vez dejar su puesto ante el avance de estructuras económicas más exigentes, el desarrollo de la tecnología en todos los ámbitos, así como el acelerado desarrollo de

---

<sup>12</sup> Idem p. 147.



los medios de comunicación entre otros, dando lugar al capitalismo y al Estado moderno.

El hombre medieval se encontraba atado al país en que vivía. La economía basada en la agricultura doméstica bastaba para satisfacer las necesidades de cada aldea y de las ciudades más próximas. Por tanto, el señorío feudal estaba muy descentralizado, de tal manera, se fue creando gradualmente una importante jerarquía de clases sociales en la cual, cada grado debía directa obediencia al inmediato superior, y solo en grado secundario, a los más altos. Esta misma jerarquía sirvió de fundamento para los derechos y obligaciones de la propiedad. En una sociedad así, la ley se concretaba a una cuestión de costumbre y tradición.

Este mundo medieval se caracterizaba por su lento sistema económico, por su distribución descentralizada y graduada del poder político. Frente a este mundo nos encontramos a una institución universal: la Iglesia católica, la cual era la dueña espiritual del mundo civilizado. "Centralizado en el Vaticano de Roma, con una magnífica burocracia y un obediente emisario en cada aldea, podía presumir de poseer un completo control sobre el arte, la educación, la literatura, la filosofía y la ciencia de la cristiandad occidental".<sup>13</sup>

En todas las materias espirituales, la iglesia reinaba incuestionablemente. Pero también impuso, en el terreno temporal, la creencia en la naturaleza universal de la ley. Está no era algo que surgía del deseo de un soberano o una asamblea, sino de la misma atmósfera de la vida social. No dependía para su existencia de la razón humana, pues es una verdad eterna que se iba descubriendo en virtud de un paciente estudio.

Mientras la iglesia ejercía un verdadero control universal, los emperadores sólo aspiraban a él. Y sólo cuando apareció el sentimiento de la unidad nacional, sobre todo en Francia, España e Inglaterra bajo monarcas nacionales, empezó a derrumbarse dicho poder, dando por consecuencia una lucha real entre los reinos territoriales y la iglesia imperial. El sistema feudal estaba destinado a desaparecer en cuanto la balanza del poder se inclinase a favor de los reyes.

"Las revoluciones políticas se encuentran siempre al término de un proceso histórico. Llegan cuando los cambios económicos y sociales han sido tan notables que los viejos criterios y el antiguo equilibrio de poderes vienen a resultar perfectamente inútiles... entonces surgen nuevas filosofías, no al comienzo de un desarrollo, sino al final, cuando el fondo de conservadurismo nato que hay en cada hombre lo ha conducido a un punto en que la idea y la realidad casi no tienen en común".<sup>14</sup>

Existieron tantos pensadores como Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, entre otros que aportaron valiosos conceptos teóricos sobre el estado

---

<sup>13</sup> Crossman R.H.S. Biografía del Estado Moderno, México. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión 2000. p. 23.

<sup>14</sup> Idem. p. 28.

moderno, por lo que a continuación, me permito exponer de manera somera el pensamiento político de algunos de ellos.

### **1.2.1. MAQUIAVELO. (1469 – 1527)**

El uso de la palabra “Estado”, en su concepción moderna, se debe principalmente a Nicolás Maquiavelo, nacido en Florencia, Italia. Político práctico y diplomático con gran experiencia, si quisiésemos hacer un resumen de tajo, diríamos: Su obra trata del arte de adquirir el poder y conservarlo, además de los errores que debe evitar un príncipe para mantenerse en el ejercicio de sus funciones.

Fue el creador de las bases para la existencia de una política inmanente, que la describió como aquella que tiene en cuenta los fines intrínsecos de las Instituciones Estatales, que se refieren a la existencia, subsistencia y coexistencia del Estado. En palabras del autor: “la primera tarea de un gobierno es gobernar”.

Así aparece el Estado moderno con poder político supremo denominado soberanía y la separación de la Iglesia.

Maquiavelo combatió al poder político de la Iglesia, de la nobleza y los soldados mercenarios, su teoría política comprende los siguientes conceptos:

- La política es un fin en sí mismo y no un medio de la razón de Estado.
- La fuerza del Estado es el éxito.
- El poder político ha de ser centralizador.
- La religión ha de estar al servicio de la política y no ésta al servicio de aquella.
- El Estado-Nación precisa del servicio militar obligatorio.
- Los súbditos han de ser buenos padres de familia, honrados y probos.
- El monarca es amoral, no está sujeto a la palabra empeñada.
- Los súbditos del príncipe deben de ser religiosos para que puedan con mayor facilidad, obedecer a la autoridad política.
- El fin del Estado es la razón del Estado.
- La política es el arte de bien gobernar para que el Estado coexista y se engrandezca.
- El fin justifica los medios.

Para Nicolás Maquiavelo, el poder es la capacidad de obligar a otros a la obediencia; en el ejercicio rechaza cualquier norma ética o moral a favor de la razón del Estado y la eficacia, ya que era partidario del Estado republicano aunque en situaciones difíciles es necesario acudir a un príncipe que mantenga el orden; ya que este ha de conservar todo el poder en sus manos, estudiar lo que la gente quiere, de emplear la fuerza con medida, y ha de mantener al pueblo contento.

En su principal obra, “El Príncipe”, nos marca dos importantes principios:

#### **1.- En todos los Estados existe un poder supremo, el soberano.**

Para Maquiavelo, el papado es la causa principal de la debilidad de Italia. “El primer servicio que debemos los italianos a la sede papal es haber llegado a ser irreligiosos y malos; pero aún hay otra deuda mayor, deuda que será la causa de nuestra ruina, a saber, que la iglesia ha mantenido y mantiene dividida a Italia. Jamás hubo ni habrá un país unido y prospero si no se somete todo él a la obediencia de un gobierno, ya sea república o principado, como ha ocurrido en Francia y en España”.<sup>15</sup>

Por lo tanto, ningún poder espiritual podía constituirse en rival del Estado, recomendando así la teoría del Estado-Nación, la que rechaza reconocer cualquier limitación de su autoridad por un poder exterior, sean principados o iglesias. “De aquí en adelante el mundo debía ser dividido en territorios o Estados (para utilizar la palabra que primero comenzó a popularizar Maquiavelo) cuyas leyes debían ser promulgadas por un único gobierno central”.<sup>16</sup>

## **2.- El control del poder es la justificación de la soberanía.**

Para Maquiavelo el hombre estaba dominado por un incentivo principal: la ambición, además de ser antirreligioso y antisocial. Por lo tanto, las masas necesitaban moralidad y religión; el gobierno debía cuidar de proporcionárselas. El problema de Maquiavelo fue, ¿cómo hacerlo.? Frente a su idea del hombre en libertad y en la república, cuestión que resultaba imposible en su época.

Mientras tanto el Estado Absoluto o Monarquía se abre paso y se va extendiendo por toda Europa.

El absolutismo es el sistema de gobierno en que la soberanía y el poder se concentra en una persona, sin otros límites que el de los principios morales lo que degeneraba en despotismo, por lo que se podría pensar que el Absolutismo es una doctrina política que afirma que el rey es el único con poder para crear leyes. Para autores como Tindale y Garner, la rebelión es siempre condenable, ya que la autoridad ha sido instituida por Dios y la obediencia a los reyes es un deber natural.

Esté aparece en Europa en el Renacimiento, por la influencia de los legistas restauradores del Derecho Romano y sobre todo por las ideas teológicas que dan al monarca un origen divino.

El poder real esta limitado por ciertos frenos; las obligaciones de conciencia del rey y el carácter cristiano de la monarquía, los parlamentos y las buenas leyes; ordenanzas y costumbres.

---

<sup>15</sup> Crossman R.H.S. Biografía del Estado Modern. México. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión 2000.p. 31.

<sup>16</sup> Idem. p.32.

El Estado Monárquico Absolutista, de los siglos XVII y XVIII, es la forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado Monárquico- Absolutista, que estaba caracterizado porque el rey era el soberano, es decir, que por encima de su poder no había otro poder humano; porque el origen de su poder era de derecho divino, es decir, Dios y solamente Dios se lo otorgaba y solo ante él respondía. Porque concentraba todo el poder, es decir, el rey hacía la ley, el rey aplicaba la ley y el rey interpretaba la ley. Un Estado donde el soberano tenía concentrado todo el poder y tenía no solo derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de todos sus súbditos, sino que además determinaba la vida económica.

Pero además el mercantilismo como teoría económica del Estado Absolutista afirmaba que la riqueza de las naciones se asentaba en el poder estatal y por tanto se configuró un sistema económico predominantemente Estatista.

Esta forma de Estado tuvo su forma más degradada en la famosa frase de Luis XIV: "El Estado soy yo".

### **1.2.2. THOMAS HOBBS. (1588-1679)**

Thomas Hobbes, inglés, escribió dos obras importantes en materia política: "De Cive" y "Leviathan". Del segundo, se dice, que es la gran obra intelectual del Renacimiento.

Al contrario de Aristóteles, Hobbes expresó que el hombre no es sociable por naturaleza, sino que en el estado prelegal y preestatal, el hombre vivió en una lucha constante, era una forma de vida en la cual el más fuerte obtenía mejores frutos, considerando que, la medida de lo justo es el provecho.

Este argumento no presenta suficiente solidez, puesto que, desde el momento en que existieron los grupos primitivos, indica que el grupo era el resultado lógico de la reunión de hombres y que ese agrupamiento de hombres tenía como finalidad la defensa común de su vida.

Hobbes, partió siempre del análisis de la relación existente entre el hombre, la naturaleza de éste y Dios. Donde éste último es el principio y el fin de la existencia del primero dice, que el hombre se le puede comparar como una maquinaria o como una combinación química, y para hacerla funcionar correctamente, todo lo que se necesita es entender su estructura y la estructura de las partes que la componen. En cuanto a la naturaleza del hombre, lo concibe integrado por dos elementos: razón y pasión, ambos indiscutiblemente fenómenos naturales. "La razón es un instrumento que asocia las ideas que recibimos a través de los sentidos".<sup>17</sup> "Pero la fuerza real que mueve a los seres humanos es la pasión y ésta, a su vez, se puede dividir en simples impulsos motores, mediante los cuales se desea o se repele algo,

---

<sup>17</sup> Idem. p. 67

existiendo también otra clasificación según sean impulsos primordiales o se derive de la experiencia".<sup>18</sup>

Según Hobbes, la razón no es una facultad concedida por Dios para que el hombre lo conozca y adore, sino lo convierte en un instrumento para lograr sus propósitos, dando por resultado una anarquía conducida por los deseos del hombre. Consecuentemente, así como el hombre se debate entre la envidia, la ambición y el temor, la sociedad es también campo de batalla de los mismos que compiten entre sí; es decir, en perenne estado de guerra, por lo que el contrato social es el medio de acabar con la lucha constante del estado de naturaleza, y de facilitar la aplicación del Derecho Natural. El Estado, por tanto, surgió como una necesidad de ordenación pacífica de la vida de los hombres, y por ende, se justifica cuando ha acabado la guerra entre aquellos, para llegar a la formación de un estado capaz de imponer la tranquilidad y el orden públicos.

El Estado, concebido así representa un poder ilimitado, frente al cual los hombres tienen la obligación de obedecer y en aras de lograr la paz pública se convierte en el monstruo que todo lo puede y lo destruye, de aquí que el nombre de "Leviatán" que Hobbes dio a su obra por semejanza del Estado con el monstruo bíblico.

El Estado, para Hobbes tiene su origen en un proceso psicológico fundado sobre un sentimiento primario del hombre, que es el temor. Los hombres cuando eligen soberano, lo hacen por temor mutuo o por temor a aquel a quien eligen. En el primer caso, surge el Estado, que llama por Institución, y en el segundo, el Estado que denomina por adquisición. Aquel es el resultado del contrato social y éste lo es de la fuerza afirmando que de la igualdad de naturaleza y de la igualdad de derecho entre todos los hombres nace la guerra, pues si todos los hombres tienen derecho igual sobre todo "deben de ser a la vez muchas y unas mismas cosas" lo que origina dice, un Estado de guerra de todos contra todos. Este principio es la parte medular de su filosofía y pensamiento político y moral.

La soberanía reside sólo en el Estado, y no en la comunidad en cuanto tal, la soberanía empieza a existir en el momento en que el Estado viene a ser una sola y misma persona "cuya voluntad sea equivalente a todas las voluntades individuales".

Hobbes rechaza la concepción de las formas de gobierno de Platón, Aristóteles y Polibio, pues según él, no hay más que tres formas, porque las llamadas tiranía, oligarquía y demagogia, no son sino la monarquía, la aristocracia y la democracia, pues los primeros nombres sólo son expresiones de personas a quienes no agradan dichas formas. Como algunos autores, Polibio entre ellos, proponen la combinación de las tres formas de gobierno, Hobbes sostiene que ello es limitar la autoridad soberana, pues los tres temperamentos tienen el inconveniente de dividir el poder soberano y no garantizar la libertad de los súbditos.

Crossman sintetiza el pensamiento de Hobbes, de la siguiente manera: "Partiendo de la hipótesis de un hombre "libre", sin escrúpulos de conciencia, esclavo de sus

---

<sup>18</sup> Idem. p. 67

pasiones, llega al hombre estable, satisfecho bajo los dictados de un Estado totalitario, libre de creer en lo que quiera, pero no de expresarlo; libre también para hacer lo que desee, si el poder superior se lo permite, y acumular su propiedad en la medida en que las exigencias del gobierno no exijan que le sea entregada. Al perder todos sus derechos, el individuo experimenta la satisfacción suprema de saber que todos los demás también los han perdido, y es esta convicción la que lo convierte en ciudadano obediente y cumplidor de las leyes”.<sup>19</sup>

Hobbes, según se desprende de su teoría, tiene marcada preferencia por la monarquía, que es compatible con su concepto de soberanía.

### **1.2.3. JOHN LOCKE. (1632—1704).**

Es el más importante de los filósofos ingleses de la época moderna; no sólo por su valor intrínseco, sino por su extraordinaria influencia posterior fue el principal teórico defensor de la monarquía parlamentaria.

Consiguió el abandono de la vieja idea del derecho divino de los reyes y el definitivo triunfo del parlamento como legítimo representante del pueblo. Sin embargo, también Crossman, nos refiere que Locke legislo para los propietarios, dejando en el olvido a un creciente número de jornaleros sin bienes; Locke pensaba que el pueblo debe estar satisfecho al saber que está más que representado por propietarios erigidos en Legisladores, mostrándose así en un verdadero partidario de la conservación de este estado social y no de su mejoramiento. El ideal de Locke, que a la vez es de la clase dominante de su época, presupone la existencia de una clase superior ilustrada que gobierna en interés de todos y representando al pueblo.

Aún así, el pensamiento de Locke representa la culminación del significado de su época. La Reforma traduce la rebelión civil contra la soberanía de Dios, y la revolución inglesa la rebelión contra la soberanía del rey y la afirmación del parlamento. Locke dio a este último, expresión jurídico-política.

Locke expresó su pensamiento político en Dos Tratados sobre el Gobierno. El primero de estos dos Tratados es de carácter polémico, pues en él refuta afirmaciones sobre la legitimidad del derecho divino de los reyes.

La parte medular del segundo tratado se refiere al gobierno, concebido por él como creación del pueblo, que lo mantiene para asegurar su propio bien, por lo cual el gobierno debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados, pues el hombre o gobierno que ha perdido la confianza del pueblo no tiene derecho a gobernar, lo que indica que el gobierno no significa sujeción del gobernado al dominio y voluntad de un poder superior. Este punto de vista, lo justifica fundándose en la ley de la naturaleza humana y el contrato social.

---

<sup>19</sup> Idem. p. 70

La ley de la naturaleza no es sino el Derecho Natural concebido por la filosofía griega en el pensamiento de Aristóteles y de Cicerón en Roma, y que posteriormente será la piedra angular del pensamiento Jus-naturalista. Para Locke cuando la comunidad se ha organizado, el pueblo decide confiar su libertad y sus derechos a un gobierno para que los proteja y defienda. Él prefiere una monarquía constitucional con un parlamento con poder limitado, es decir, moderado.

A Locke se le ha considerado como uno de los fundadores del constitucionalismo, creando la división de poderes, como freno a la tiranía, para fortalecer a la libertad. Clasificó a los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Respecto a las formas de gobierno dice: "Hemos visto ya, que al reunirse por vez primera los hombres para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos. Por eso puede la mayoría emplear ese poder en dictar de tiempo en tiempo leyes para la comunidad, y en ejecutar, por medio de funcionarios nombrados por ella, esas leyes. En esos casos la forma de gobierno es una democracia perfecta. Puede también colocar la facultad de hacer leyes humanas de unos pocos hombres selectos, y de sus herederos o sucesores (oligarquía) puede, igualmente colocarlo en las manos de un sólo hombre (monarquía)".

De lo que se deduce que considera al Poder Legislativo el máximo poder de la comunidad política.

Locke, es uno de los pensadores políticos que ha dejado huella perdurable en la teoría política, pues antes sólo Aristóteles, creador del sistema, había tratado los problemas de la división de poderes (órganos), y su influencia es decisiva en el pensamiento constitucionalista.

En el sistema de división de poderes de Locke el Poder Judicial se distingue del Ejecutivo porque éste se refiere a la aplicación de las leyes en el interior de la sociedad, y a los miembros de ésta, en tanto que el federativo se encarga de la seguridad y de los intereses externos de la comunidad política, pero si bien es cierto que son distintos, es difícil separarlos y confiar su cargo a personas diferentes, porque para ejercer ambos poderes es necesaria la colaboración de la fuerza pública, que por su naturaleza debe estar encomendada a pocas personas, con un principio de subordinación. Estos dos poderes están subordinados al Legislativo.

Locke establece algunas limitaciones al poder del parlamento, en cuanto a que la ley debe aplicarse por igual y no ser arbitraria y opresiva, así como también el Parlamento no debe crear impuestos sin previo consentimiento y tampoco puede sustituirse en la elaboración de leyes.

Si el contrato social sirvió a Hobbes para fundar su teoría Absolutista, a Locke, en cambio, le proporcionó los elementos necesarios para fundar la teoría de la limitación del poder. Expresó que el pensamiento de Hobbes acerca del estado de lucha constante en la época prelegal y preestatal, era históricamente insostenible, aclarando que en el estado de naturaleza el hombre ya tenía derechos naturales

como la libertad personal y el derecho a la propiedad, basada en el trabajo, y que el contrato social tenía como fin el proteger esos derechos individuales, y el hombre, al formar el Estado había entregado esos derechos no en una forma ilimitada, ya que el gobernante tenía como obligación la de tutelarlos.

En estas condiciones el Estado, para él, no es más que la afirmación o reafirmación de los derechos del hombre, pues éste únicamente sacrificaba aquella parte de su libertad y sus derechos, en cuanto hace posible la formación del Estado.

#### **1.2.4. MONTESQUIEU. (1689—1775)**

Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, fue uno de los filósofos más importantes del siglo XVIII, descendiente de una noble familia protestante, estudió derecho y a partir de 1716, desempeñó el cargo de Magistrado, al que renunció diez años más tarde para dedicarse por entero a escribir.

Su aborrecimiento del despotismo es observado en su escrito de las cartas persas, donde el autor hace una sátira social de la situación de Francia: decadencia de los Parlamentos y de la Nobleza, sin embargo empieza a vislumbrar la importancia de la separación de los poderes del Estado, donde para él, el mejor gobierno es el que conduce a los hombres del modo más adecuado a su disposición.

En 1748, publicó su obra "El espíritu de las Leyes", en la que sostiene que éstas son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas. En esta obra emprende la tarea de desarrollar una teoría sociológica del gobierno y del derecho, mostrando que la estructura y funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias en que vive un pueblo; es decir, para que un gobierno sea estable y ordenado es necesario el ajuste mutuo de todas las instituciones de un pueblo.

En la obra citada Montesquieu admite tres clases de leyes: la ley de las naciones, que regula las relaciones de los Estados entre sí; la ley política, que rige las relaciones de los que gobiernan con los que son gobernados y la ley civil, que norma las relaciones entre todos los ciudadanos.

Al estudiar las formas de gobierno, pensó que la teoría de poderes, que después tomó el nombre de frenos y contrapesos, es el fundamento de la libertad, es decir, que la total división y separación de poderes es la forma de gobierno propia para el respeto de la libertad del hombre.

Aún cuando su teoría contiene algunas inexactitudes, Montesquieu al concebir la división de poderes, como sistema de frenos y contrapesos, dio un paso a la consolidación del constitucionalismo moderno, por lo que fue considerado padre del mismo, junto con Locke.

En cuanto a las diversas clases de gobierno, acepta a tres especies, que son: el republicano (fusión de democracia y aristocracia), el monárquico y el despótico. La



virtud es el principio del gobierno republicano, el honor de la monarquía y el temor de los gobiernos despóticos.

Así pues, el pensamiento político de Montesquieu, se resume en los siguientes puntos:

En “Las Leyes”, Montesquieu, observa que las mismas rigen la vida social son múltiples y quiere reducir esa multiplicidad a unos principios concretos, ya que, sostiene que son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas. En el “Espíritu de las Leyes” al cambiar los elementos materiales y espirituales de un pueblo, cambia su espíritu, que se exterioriza, a su vez, en un cambio del derecho.

Montesquieu acepta una división tripartita del derecho (o las leyes): derecho de las naciones; derecho político; y derecho privado o civil. El primero rige las relaciones entre los diversos Estados; el segundo, las relaciones entre el Estado y los gobernados; y el tercero, las relaciones de los particulares entre sí.

Montesquieu, separándose de la división tripartita de las formas de gobierno, propuestas por Aristóteles, las clasifica en: monarquía, república y despotismo. La monarquía es el gobierno de uno; la república el gobierno de varios (aristocracia) o de todos (democracia) y el despotismo, arbitrario y caprichoso, basado en el temor o esclavitud de sus súbditos. Montesquieu finca la distinción entre monarquía y despotismo, diciendo que la primera, gobierna con la ley y en la segunda el déspota no reconoce más ley que su voluntad.

En cuanto a la división de poderes esta teoría es la que dio mayor celebridad a la obra de Montesquieu, que durante su estancia en Inglaterra, observó que en dicho país hay libertad porque el poder se halla repartido entre diversos órganos. Distingue tres poderes: el legislativo, que hace reformas y abroga las leyes; el ejecutivo, que hace la guerra y la paz, envía delegados y, en general, vigila la seguridad del cuerpo social, y el judicial, que sanciona los delitos y decide las controversias privadas. Así como la división del poder es una garantía de los particulares.

#### **1.2.5. JEAN JACQUES ROUSSEAU. (1712—1778).**

Jean Jacques Rousseau, nació en Ginebra, se ha dicho que durante su vida fue un "vagabundo sentimental" llevó una vida errante y agitada en diversas ciudades de Francia e Italia, se le consideró como de personalidad inestable, es quizás uno de los pioneros de un concepto que lo identificaba más por la práctica que por la teoría: la democracia.

La preocupación de Rousseau se finca en la naturaleza humana, como objeto de culto y el pueblo actuando como comunidad. Ambos resumidos en el humanismo, donde el Estado reemplazaría a la Iglesia como organizadora del culto y la política se convertiría en la teología del mundo moderno.

El "Discurso sobre los orígenes y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres" y el "Contrato Social", constituyen su obra política.

En la primera obra, Rousseau, sostuvo que en el estado de naturaleza, todos los hombres tenían derecho a todo, existiendo los derechos de igualdad y libertad, pero que la felicidad que esos derechos les proporcionaban, desapareció cuando se implantó la propiedad privada.

“El primer hombre que, después de haber cercado un terreno, tuvo la ocurrencia de decir: esto es mío, se encontró con gente tan simple como para creérselo, fue el verdadero fundador de la “Sociedad civil y del Estado”

En el "Contrato Social", trata de encontrar la solución a esa cuestión, buscando una situación que sustituya a dicho estado y le proporcione al hombre la felicidad perdida, es decir, trata de restituirle dentro del Estado los derechos que en el estado de naturaleza se traducían en libertad e igualdad. Se plantea en definitiva, el problema de armonizar el individualismo con el estatismo, trata de hallar una forma de asociación que defienda y proteja al asociado y permanezca tan libre como en el estado inicial. Tal es el problema fundamental, cuya solución da el contrato social.

Para Rousseau el contrato no es un hecho históricamente dado, sino un principio regulado deontológico que nos expresa y organiza al Estado como si este se hubiera fundado en un contrato, es decir, el contrato social indica, no como es el Estado, no como se originó, sino que es una hipótesis mental de carácter normativo es un procedimiento dialéctico que busca su justificación, sostenía que el hombre tenía derechos pre-legales y pre-estatales, es decir, antes de ser socio y que al formarse el pacto social, no renuncia a todos sus derechos, reservándose el de la libertad, que es inalienable.

En estas condiciones, si el individuo, mediante el pacto social enajena su libertad. ¿Cómo puede ser libre dentro del Estado? Rousseau soluciona la cuestión de la siguiente manera. Los derechos naturales que el individuo transfiere al Estado, le son devueltos por éste, transformados en derechos civiles.

Como todos los individuos ceden sus derechos, la cesión general les hace iguales, y como el Estado, formado por el pacto, es el resultado de la renuncia de la libertad de todos, es la síntesis de las libertades individuales. en consecuencia, el hombre dentro del Estado, en su doble calidad de ciudadano en cuanto participa en la autoridad soberana y súbdito en cuanto queda sometido a las leyes del Estado.

La Ley es la expresión de la voluntad general, la única que está sobre la de los hombres, y que es la esencia de la soberanía, sosteniendo que ésta es una, indivisible, imprescriptible e inalienable, agregando que sólo el pueblo es el depositario del poder y que el mismo debe ejercerlo; no acepta el principio de la representación, pues creía que la soberanía podía ejercerse directamente.

La primera consecuencia del contrato social es la soberanía popular, que para Rousseau, como quedó asentado en el párrafo que antecede, es el ejercicio de la voluntad general que es la única que puede dirigir las fuerzas del Estado, según el fin de su institución que es el bien común. El soberano por ser un ente colectivo, puede transmitir el poder, pero no la voluntad.

El pensamiento de Jean Jacques Rousseau, es de mucho valor en el mundo político, habiendo tenido gran trascendencia en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, “ El soberano está formado únicamente por los particulares que lo componen”.<sup>20</sup>

En resumen, Rousseau, expuso sus argumentos sobre libertad civil y contribuyó a la posterior fundamentación y base ideológica de la Revolución Francesa, al defender la supremacía de la voluntad popular frente al derecho Divino.

### **1.3. EL ESTADO MEXICANO.**

La formación del Estado mexicano recoge las ideas de la ilustración francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre “la soberanía popular”, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los “tres poderes” y la de “contrapesos y balanzas” a la que de algún modo hacia referencia Locke, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas.

Sin olvidar que la referencia mexicana, y seguramente de muchos países más, difiere mucho del deber ser al ser, es decir, las estructuras de los gobiernos de México y sus decisiones políticas han tomado distancia de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX. Y como ejemplos se pueden mencionar el papel de los partidos políticos que debieran institucionalizar el cambio de poder, o con el equilibrio y control de unos poderes por otros, o con una federación de Estados Libres y Soberanos, y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos políticos clásicos. Solamente en los momentos en que esto se escribe, se asoma la posibilidad de ser, aunque dista mucho a lo ya planteado.

No es desconocido para nadie que el Estado mexicano se encuentra dentro de la zona de influencia de la economía y el Estado norteamericano, a cuyo favor opera el factor de dominio. Mucho menos es posible ignorar el grado de marginación existente en nuestra sociedad, aquello que indicamos como la no participación en el desarrollo económico, social y cultural, es decir sufrir dentro de un Estado perteneciendo al gran sector de los que nada tienen.

Pablo González Casanova, dice que estos fenómenos del marginalismo o la no participación en el crecimiento del país, “... se hallan esencialmente ligados entre sí y

---

<sup>20</sup> Arnaiz Amigo Aurora. Estructura del Estado. Porrúa México 1997. p 51

ligados a su vez con un fenómeno mucho más profundo que es el colonialismo interno, o el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros”.<sup>21</sup>

Con todas las realidades ya comentadas, o como de alguna manera lo comenta el propio González Casanova, los códigos y las constituciones no producen la realidad social, sino que son su expresión directa, donde la Constitución es la expresión de la clase dominante en esa época aliada con las masas depauperadas, con las ganancias de los primeros y el siempre olvido de los últimos.<sup>22</sup>

Las tres constituciones federales de México fueron consecuencia de sangrientas luchas armadas o de levantamientos populares: la de independencia originó la Constitución de 1824, la de Ayutla a la Constitución de 1857 y los movimientos de 1910 y 1913, la actual de 1917.

La Constitución o Ley Suprema actual, finca la base de organización del sistema político en la forma siguiente:

Primera: Soberanía popular;

Segunda: Las garantías individuales y sociales;

Tercera: La división de poderes;

Cuarta: El sistema representativo;

Quinta: El régimen federal;

Sexta: El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los tres poderes;

Séptima: La separación del Estado de las Iglesias.

La división de poderes, como queda instituido el Estado mexicano, es: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Donde el Legislativo es el órgano del Estado encargado de dictar las leyes, componiéndose en forma bicameral en el ámbito federal, mientras que en cada Estado de la Federación tiene una sola Cámara de Diputados, conocida como Legislatura Local.

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos durante seis años, sin posibilidad de reelección en ningún otro periodo.

El Poder Judicial se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y por Juzgados de Distrito.

Sin pretender puntualizar en detalle los antecedentes de la división de poderes en el Estado Mexicano, pues esto sería motivo de otra investigación, resulta necesario hacer una referencia de carácter histórico que nos permita conocer su origen, la naturaleza que la misma ha tenido en diversas épocas y su desarrollo, para entender

---

<sup>21</sup> González Casanova Pablo. La Democracia en México. Era. México 1979. p. 89.

<sup>22</sup> Macedo Jaimes Graciela. La Organización Política y Territorial del Estado de México. INESLE 1999. p. 63.

sus efectos y alcances, así como su ubicación exacta dentro del derecho contemporáneo y las instituciones vigentes.

### **1.3.1. INDEPENDENCIA**

Evidentemente los antecedentes de la Constitución, como tal, lo encontramos en la Constitución de Cádiz, aunque está solo tuvo vigencia durante dos años, debido a los fuertes conflictos que acontecieron en España por aquella época. Esta misma Constitución fue producto de: la caída del Rey Carlos IV del trono de España; la ocupación de la península por parte de las tropas francesas; la Sesión de la integridad política y territorial de los dominios españoles a favor de Napoleón I y la entrega de la corona española por parte de éste a su hermano José. Estos incidentes provocaron la resistencia del pueblo español, estableciéndose así la Junta Suprema Central.

En esta Constitución era claro el mandato de quienes hacían las leyes, quienes las ejecutaban, y quienes intervenían en las controversias: artículo 15 la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey; artículo 16 La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Monarca; artículo 17 La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales legalmente establecidos.

Frente al conflicto mencionado, en la Nueva España surgieron los primeros brotes de rebelión y de lucha para romper la imposición colonial desde la metrópoli, donde se comienza a manejarse el término de soberanía. La actividad opositora al régimen virreinal se considera como la fuerza original que creó toda una forma de pensamiento que, poco después, desencadenaría la lucha insurgente.

Miguel Hidalgo, llegó a vislumbrar un congreso con representantes de las ciudades, villas, y demás lugares, el cual tendría por objetivo principal mantener la religión católica, dictar leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. La aprehensión de Hidalgo en forma prematura de éste impidió que sus ideas llegaran a cristalizar. Sin embargo, algunas de sus preceptos como: abolición de la esclavitud, cancelación de los tributos sobre castas, entre otros, constituyeron antecedentes importantes para la organización de las nuevas estructuras, después de la independencia.

Una vez muerto Hidalgo, Ignacio López Rayón, en agosto de 1811, presenta “Elementos Constitucionales” a la junta de Zitacuaro, órgano que unió a los principales insurgentes, donde se intenta regular con leyes constitucionales los ideales emancipadores, en ella se buscaba: sustituir la escasez por abundancia, la esclavitud por libertad, y la miseria por felicidad, todo ello con la bendición de la santa Iglesia. Sin embargo y debido a las diversas vicisitudes que el fragor de la lucha impuso, nunca entro en vigencia, lo cual hizo más necesario formar un Congreso Constituyente para unificar de manera más eficiente toda la acción insurgente, lo cual no se había logrado con la junta de Zitacuaro.

José María Morelos y Pavón en su importante obra "Los Sentimientos de la Nación", de 1813, señala en su punto cinco "La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". Este Congreso, conocido también como "Congreso de Anahuac", reafirma los ideales de tener un gobierno propio, libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y erigir a la religión católica como el único culto. Al concluir las sesiones se emite una "Acta de Declaración de Independencia", en la que se proclamaba la completa independencia y soberanía de México.

El 22 de octubre de 1814, dentro del Congreso de Apatzingan, se redacta "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". En éste se resume la ideología del proyecto insurgente, dividiéndose en dos partes fundamentales, que correspondieron a sus aspectos dogmático y orgánico.

La parte primera, Principios o Elementos Constitucionales, contiene 41 artículos que tratan sobre: Religión, Soberanía, los Ciudadanos, la Ley, los Derechos del Hombre y las Obligaciones de los Ciudadanos.

La segunda parte, llamada forma de Gobierno, consta de 196 artículos, en los cuales se reglamenta la organización y funciones de los poderes públicos. Esto último, concerniente a la división de poderes: Supremo Congreso Mexicano (Legislativo), Supremo Gobierno (Ejecutivo) y Supremo Tribunal Justicia (Judicial), no debía ejercerse ni por una sola persona, ni por un único cuerpo.

El resultado de este congreso fue el nombramiento de un gobierno, el cual sin embargo no ejerció de hecho ningún poder efectivo y la constitución misma no llega a tener vigencia real, ya que al año de promulgada, Morelos fue hecho prisionero y para finales de 1815, en la mayor parte del territorio se había restablecido, en lo fundamental, la administración virreinal.

Una vez muerto Morelos y acaecido una serie de sucesos tanto en España como en la Nueva España, los insurgentes mudan de parecer y adoptan temporalmente la Constitución de Cádiz, por considerarla más avanzada, y porque Iturbide tenía la intención de trabajar por la independencia conjuntamente con Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, entre otros, la cual finalmente fue proclamada el 24 de febrero de 1821. Sin embargo estos acuerdos, los Tratados de Córdoba, proclamaban la instauración de un imperio, la cual recayó en Iturbide.

Con relación a las Bases Constitucionales del Primer Congreso Mexicano instalado el 24 de febrero de 1822, se desprende: "No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el Poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judicial en los Tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante, quedando unos y otros

cuerpos responsables a la Nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes".<sup>23</sup>

En el artículo 23 del Reglamento Político Provisional del Imperio, de fecha 18 de diciembre de 1822 se estipula que el sistema del gobierno político de imperio mexicano, se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.

Ante el incumplimiento, de parte de Iturbide, de los acuerdos, sobre todo por la prescripción de la división de poderes, Antonio López de Santa Anna, se pronuncia el primero de enero de 1823, con el Plan de Casa Mata, donde pedía la reinstalación del Congreso y el reconocimiento de la soberanía nacional. Debido a la derrota del ejército de Iturbide, éste, acepta el citado plan y finalmente abdica la corona el 20 de marzo de 1823.

Fuera Iturbide y restablecido el Congreso, se decretó la nulidad de la elección imperial; se le negó validez a la abdicación; se calificaron de ilegales los actos de régimen imperial; se declararon nulos el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; se adoptó la forma de gobierno republicano y se designó un Supremo Poder Ejecutivo provisional formado por tres personas: Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero.

Las deliberaciones del Constituyente de 1823, derivaron finalmente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en octubre 1824. Entre los puntos más importantes de la Constitución se mencionan los siguientes:

Establecer como forma de gobierno la República representativa, popular y Federal, donde se fomentara la unión interna, respetando la soberanía de cada Estado.

El poder para su ejercicio, se dividió en tres ramas:

- 1.- Ejecutivo, a cargo de un Presidente y un vicepresidente con duración de cuatro años.
- 2.- Legislativo, bicameral, con amplias facultades que tendieran a equilibrar la actuación del poder ejecutivo. Senadores, nombrados por los estados de manera indirecta y los Diputados por votación indirecta, durando los primeros cuatro años y los segundos dos años.
- 3.- Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia y un complejo sistema de Tribunales.

El 10 de octubre de 1824, ya habían sido electos Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, como Presidente y VicePresidente, bajo la nueva Constitución.

### **1.3.2. LA REFORMA**

---

<sup>23</sup> Idem. p. 68.

El periodo comprendido entre 1824 y 1835, se caracterizó por una serie de rebeliones, pronunciamientos, planes y proclamas, que impidieron el correcto funcionamiento de la Constitución de 1824. Durante ese tiempo desfilaron en la presidencia de la república: Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, José María de Bocanegra, (Junta provisional 2), Anastasio Bustamante, Melchor Muzquiz, Manuel Gómez Pedraza, Antonio López de Santa Anna, Valentín Gómez Farias y Miguel Barragán.

En 1827 Valentín Gómez Farias, junto con José María Luis Mora, los precursores del movimiento que posteriormente se conocería como “La Reforma”. La propuesta de Gómez Farias y Luis Mora, tendía a eliminar el poder eclesiástico y militar. Estas medidas llevaban aparejada la separación de competencias del Estado y de la Iglesia, ya que el primero asumía funciones que tradicionalmente había desempeñado la Institución eclesiástica. Lo anterior provoco descontento y al grito Religión y Fueros, se depuso al Presidente y con el consecuente regreso de Santa Anna al poder.

Antonio López de Santa Anna, propuso “Las Siete Leyes”, para enfrentar las ideas reformistas, en la cual se buscaba restituir el poder de las clases privilegiadas, estableciendo a la vez la República centralista. La institución que las caracteriza fue el Supremo Poder Conservador, la que se hallaba por encima de los tres poderes tradicionales. Este Supremo Poder sólo respondía ante Dios.

Esta situación de centralización trajo como consecuencia la aceleración de la separación de Texas y Yucatán, puesto que convertía a los estados en departamentos, lo que significaba la pérdida de su soberanía, además de la intervención francesa en 1838.

Los conflictos continuaron; las rebeliones, pronunciamientos y planes se sucedieron uno al otro, y fue hasta la Revolución de Ayutla, que marcó el fin de la Dictadura de Santa Anna.

El triunfo de la Revolución de Ayutla revivió el ideal reformista, mediante la promulgación de varias leyes: “La Ley Juárez,” que ponía especial énfasis a la administración de justicia y suprimía a la vez el fuero eclesiástico (23 de noviembre de 1855); la “Ley Lerdo,” sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas (25 de junio de 1856) y la Ley Iglesias, enfocada a controlar los abusos de la Iglesia en materia de aranceles parroquiales(11 de abril de 1857).

Tal como lo señaló el Plan de Ayutla se convocó, se sesionó y se concluye con una constitución: La Constitución de 1857.

Esta Constitución resolvió la lucha entre federalismo y centralismo, pues el sistema federal fue reconocido durante el Congreso como la forma de Gobierno más idónea a las necesidades y tradiciones del país. Es decir, se restableció el



principio de soberanía estatal, de igual forma esta constitución se manifestó por una división de poderes.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, expresó en su artículo 6o. expresa: "Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial"<sup>24</sup>.

Las Bases Constitucionales de la República Mexicana suscritas el 23 de octubre de 1835, sobre este tema apuntan lo siguiente en su artículo 4o. "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones."

Frente a todos estos acontecimientos históricos, los cuales marcaron el rumbo de nuestro país, siempre estuvo presente el ideal de la separación de poderes, para la mejor organización política de la misma.

El artículo 50, de la Constitución de 1850 dispuso: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".<sup>25</sup>

### **1.3.3. LA REVOLUCIÓN DE 1910.**

La lucha revolucionaria de 1910, fue esencialmente, una revolución de reivindicaciones sociales tanto obreras como campesinas, además de las necesarias transformaciones profundas que exigían de un México más moderno pero con atención a las necesidades de una amplia gama de la sociedad que había sido excluida del desarrollo hasta en esa época.

De esta lucha reivindicativa y revolucionaria da por resultado la aprobación de la Constitución de 1917, donde el proyecto Carrancista no pretendía elaborar una nueva Constitución, sino, apoyada en la de 1857, crear los medios para fortalecer y hacer posible los postulados consagrados en esa carta. Los principios como la soberanía popular, el gobierno representativo, la división de poderes, los derechos del hombre y el sistema federal, sólo serían posibles si se lleva a cabo profundas transformaciones jurídico-políticas

El Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza el 1o. de diciembre de 1916, al dirigir su mensaje con motivo de los trabajos del Constituyente de Querétaro, da un valor inapreciable al Principio de la División de Poderes, consagrado en la Constitución de 1917, considerando que no solo debe señalarse la esfera de cada uno de ellos sino que también deben relacionarse entre sí de

---

<sup>24</sup> Serra Rojas Andes. Teoría del Estado. Porrúa México 2000. p. 372.

<sup>25</sup> Idem. p. 372

manera que no surjan conflictos entre ellos que puedan entorpecer la marcha de los negocios públicos, el orden y la paz de la República.

El artículo 49 en la Constitución de 1917, y las reformas consiguientes, se dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".<sup>26</sup>

De esta descripción histórica, se advierte que la división de poderes ha estado estrechamente ligada con la vida constitucional tanto de la República Mexicana, como del Estado de México.

---

<sup>26</sup> Idem. p. 372 y 373.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

UN PODER QUE CON BASE EN UN CRITERIO ES AFIRMADO COMO LEGÍTIMO, CON BASE EN OTRO PUEDE SER CONSIDERADO ILEGÍTIMO.

NORBERTO BOBBIO

#### **2.1. ERECCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.**

En 1821 se consumó la Independencia Nacional y en ése momento comenzó a pensarse qué tipo de país sería México: una República Centralista o Federal.

El 30 de enero de 1824 se publicó el Acta Constitutiva, determinando que los Estados serían 16; uno de ellos, el Estado de México, con el territorio que tenía la Intendencia Colonial. Así, reiterándole, como eran Estados Libres, cada uno debía elegir su propio Congreso Constituyente, para que formulara también su propia Constitución y ratificara, es decir, aprobara en definitiva, si esa entidad estaba dispuesta a formar parte de la República.

El Estado de México eligió su Congreso Constituyente y los representantes populares ratificaron el pacto Federal, erigiéndose, así, esta entidad federativa. Para que se llevaran a cabo todas estas acciones, desde octubre de 1823 se había designado Gobernador Provisional al General Melchor Múzquiz, quien gobernó con una Constitución, también de tipo provisional.

Sobre estas bases, el 2 de marzo 1824 se eligió como Gobernador a Don Manuel Gómez Pedraza y como su segundo, al propio General Múzquiz; sólo que aquel declinó este honor, aún antes de protestar el cargo, por lo que automáticamente quedó como Gobernador Constitucional el General Melchor Múzquiz. Así, consignamos a este personaje como el primer Gobernador que tuvo el Estado de México.

La Capital natural del Estado de México era la Ciudad de México, puesto que también lo había sido de la Intendencia Colonial. Por ello, el general Múzquiz estableció sus oficinas en el edificio que había sido de la Inquisición y después la Escuela de Medicina.

El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Nacional decretó que la ciudad de México fuera la sede de los poderes federales y ordenó al general Múzquiz que eligiera para capital del Estado de México cualquiera otra ciudad. Alegaban que ya de por sí, la Entidad tenía mucho territorio, ya que el Estado de México cuando nació, en 1824, tenía alrededor de 120 mil kilómetros cuadrados, aunque no todos los autores ni instituciones están de acuerdo en la verdadera extensión.

Morelos, había previsto en la Constitución de Apatzingán, desde 1813, que se formara un estado, el de Tecpan, con las regiones de las Costas Grande y Chica del actual Estado de Guerrero, donde están Zihuatanejo, Acapulco y otros lugares.<sup>1</sup>

El Profesor Javier Romero Quiroz, en su obra "División Territorial y Heráldica del Estado de México" fija definitivamente la serie de mutilaciones de que fue objeto el territorio de la Entidad.

"Primera: fue el 18 de noviembre de 1824, en que pierde su capital natural, la ciudad de México.

Segunda: por Decreto No. 16 del 30 de mayo de 1849, se crea el Estado de Guerrero.

Tercera: el 16 de febrero de 1854, el Presidente Antonio López de Santa Anna decreta la "Compresión del Distrito Federal", en que otras fracciones de nuestro territorio, no perfectamente determinadas, se agregan a la capital de la República.

Cuarta: en noviembre 25 de 1855, queda incorporada la ciudad de Tlalpan al Distrito Federal.

Quinta: en enero 3 de 1863, se agrega provisionalmente a Tlaxcala el Distrito de Calpulalpan, el cual, finalmente fue devuelto.

Sexta: el 15 de enero de 1869, se erige el Estado de Hidalgo, con territorio del Norte.

Séptima: el 16 de abril de 1869, se erige el Estado de Morelos con territorio del Sur.

Octava: a partir de 1917, todavía pierde el Estado aproximadamente dos mil kilómetros cuadrados para el Distrito Federal, que en esta forma completa sus entonces 16 Delegaciones."

Ahora bien, cuando don Melchor Múzquiz comprendió que no podía seguir despachando en el D.F., trasladó los poderes estatales a Texcoco, el 10 de febrero de 1827. Sin embargo, no duró mucho la capital en Texcoco, porque el 15 de junio de 1827, don Lorenzo de Zavala la pasó a San Agustín de las Cuevas, que por esa razón se convirtió en ciudad con el nombre de Tlalpan. Finalmente, en 1830, el Gral. Múzquiz volvió a ser Gobernador y decidió cambiar la capital del Estado a un lugar que estuviera más lejos de la ciudad de México. Escogió a Toluca, donde se asentaron los poderes del Estado el 15 de agosto de 1830.

Otro hecho muy importante fue la labor del Congreso Constituyente del Estado de México, que con fecha 14 de febrero de 1827 y en la ciudad de Texcoco, promulgó la Primera Constitución Política Local, "un precioso documento en que se reflejan las

---

<sup>1</sup> Romero Quiroz Javier. División Territorial y Heráldica del Estado de México, 1980, Gobierno del Estado de México. p. 19.

ideas más avanzadas de aquel tiempo, ya que se hizo bajo la Presidencia del ilustre Dr. José María Luis Mora”.<sup>28</sup>

Los nombres de los integrantes del Congreso Constituyente del Estado fueron:

José Francisco Guerra, Manuel Cotero, Pedro Martínez de Castro, Manuel Villaverde, José Domingo Lazo de la Vega, Alonso Fernández, Manuel de Cortázar, Francisco de las Piedras, Antonio de Castro, José Ignacio de Nájera, Baltazar Pérez, Mariano Tamariz, Ignacio Mendoza, José Calixto Vidal, Joaquín Villa, José María de Jáuregui, y José Nicolás de Oláez.

Posteriormente el propio Congreso expidió las siguientes disposiciones:

Reglamento Interior para el Congreso del Estado de México; Ley dictada por el Congreso Constituyente del Estado de México para la Organización de los cuerpos municipales del mismo Estado; Proyecto de Decreto para la Administración de Justicia en el Estado de México; Proyecto de Decreto para la Organización de la Hacienda del Estado; Reglamento para el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de México y finalmente la Constitución Política del Estado de México, sancionada por el Congreso Constituyente el 14 de febrero de 1827, publicada el 26 del mismo mes y año.

La Constitución del Estado de México, del 14 de febrero de 1827, consta de 237 artículos, sin transitorios, divididos en siete títulos, subdivididos a su vez en capítulos, con rubro, el principio de lo que el Poder Público tiene facultades para intervenir en los asuntos eclesiásticos.

No sólo apunta ya las principales garantías individuales, sino que su agudo pensamiento denota también las bases de las garantías sociales, pues especialmente el artículo noveno prohíbe las manos muertas. En el décimo primero establece que sólo el Poder Público tiene fuerza imperativa.

Al establecer la célebre división de tres poderes, considera al Legislativo constituido por un sistema unicameral integrado por un Diputado por cada cincuenta mil habitantes, o una fracción mayor de veinticinco mil; pero acotando que no podrá tener menos de veintiún Legisladores.

Al instituir la división política basándose en municipalidades y partidos, remata en la elección general, señala un elector por cada cuatro mil habitantes, o una fracción mayor de dos mil y prohíbe que sean electores primarios o secundarios, los empleados, los miembros del clero, los militares y los funcionarios.

Además, ordena que la Cámara debe sesionar ordinariamente dos veces al año y ser renovada parcialmente cada dos años, esta renovación se realizaba de forma

---

<sup>28</sup> Sánchez García Alfonso. Historia Electoral del Estado de México, México 1983, Gobierno del Estado de México. p. 194.

que los Diputados que fueron elegidos en último lugar, y posteriormente los más antiguos dentro de la Legislatura. Esto era, como se desprende de la exposición de motivos de la misma Constitución, para dar coherencia a la obra legislativa.

Al referirse al Poder Ejecutivo, contiene rasgos muy originales, pues es una transición entre el sistema unipersonal y algo que sugiere el sistema parlamentario de gabinete. En efecto, dispone que el Poder Ejecutivo esté integrado por un Gobernador y un Consejo electo por el Congreso. Por una sola vez, admite la reelección de Gobernador. En la discusión de las leyes, los Legisladores pueden ser reelectos y ser renovados por mitad, cada cuatrienio. El Consejo puede nombrar un teniente Gobernador, que conjuntamente con algunos consejeros, puede suplir al Gobernador.

En cuanto al sistema administrativo establece una disposición que considero también muy original, ya que instituye como base de la administración al Ayuntamiento electo, al que señala entre sus obligaciones la de vigilar los arreglos del repartimiento de tierras, la cual concede una extraordinaria importancia; y por lo que ve al sistema gubernativo, dividido en prefecturas y subprefecturas, dispone que represente al Ejecutivo en las localidades foráneas y le señala la obligación de informar sobre el cumplimiento del sector municipal, esto evitaría que el Ejecutivo tuviese que intervenir en forma indirecta para controlar a los Ayuntamientos, lo que obligaba a desvirtuar las votaciones o a imponer a personas desconocidas por las comunidades o desconectadas de ellas. Los Ayuntamientos debían establecer en forma obligatoria en cada pueblo que contara con más de cuatro mil habitantes, y forzosamente en las cabeceras de partido, sobre la base de un Alcalde Síndico y Regidores.

Por último, es también original la forma de renovación de los Ayuntamientos, pues cada año debían ser reemplazados los Alcaldes y por mitad el número de Regidores. Estimo que este procedimiento facilitó la continuidad en la forma de administrar los asuntos de las comunidades, atenuando las tensiones políticas.

## **2.2. EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

La forma de gobierno reviste características de los cuadros políticos, como lo es, que el pueblo es soberano y puede escoger la forma en que ha de ser gobernado, su voluntad es constituirse en una república representativa, democrática y federal, como lo estipula el artículo 40 de la Constitución Federal que establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El artículo 115 retoma el tema y estipula que los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

De esta forma, mediante la presente disposición, la Constitución ordena cual debe ser el régimen político de los Estados de la Federación y además, instituye al municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de las entidades federativas. Cabe destacar que en los términos del artículo 40 constitucional, la República Mexicana está integrada por Estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por municipios libres y autónomos.

El establecimiento de un sistema federal implica la coexistencia de un gobierno federal y de gobiernos estatales, así como de leyes federales y estatales, que se elaboran conforme a los procedimientos establecidos por los órganos respectivos de cada nivel de gobierno, por lo general, un principio o característica esencial del sistema federal, es la coincidencia o similitud de decisiones políticas fundamentales.

Al existir una coincidencia en principios y formas de gobierno entre la Federación y los Gobiernos Locales, estos últimos cuentan con un órgano Legislativo, representado por una Cámara de Diputados, encargada de la elaboración de leyes y la deliberación de los problemas de la localidad. Así, la Constitución de la Entidad delinea la integración y facultades de la Cámara de Diputados, así como el establecimiento de las reglas de proceso electoral que conducen a su integración, con el nivel federal.

Un rasgo común en estas Legislaturas, es que todas son unicamerales, funcionando, para cuando no se encuentran reunidas en las sesiones ordinarias establecidas en la ley, una comisión permanente. El período de duración de sus miembros en el cargo, es de tres años, que equivale también al tiempo de duración de los Diputados federales.

En el Estado de México, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado Libre y soberano de México, integrada por cuarenta y cinco Diputados electos por el principio de mayoría relativa y treinta por el de representación proporcional, todos ellos electos en su totalidad cada tres años mediante sufragio universal, libre, secreto y directo eligiéndose por cada Diputado propietario un suplente, en términos del artículo 39, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, conforme al último censo general de población, que será la base para realizar la demarcación territorial de los cuarenta y cinco distritos electorales, conformación actual de la LIV Legislatura.

Por otra parte, el artículo 40 de la Constitución Local, señala como requisitos para ser Diputado, los siguientes:

“Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos;  
Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a un año o vecino del mismo; con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección;  
No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal;

Tener 21 años cumplidos el día de la elección;  
 No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años antes del día de la elección;  
 No ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión en ejercicio;  
 No ser juez, Magistrado, ni integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, servidor público federal, estatal o municipal;  
 No ser militar o jefe de las fuerzas de seguridad pública del Estado o de los municipios en ejercicio de mando en el territorio del distrito o circunscripción por el que pretenda postularse”.

Nuestra Constitución Local, también establece que la Legislatura del Estado se reunirá en sesiones ordinarias dos veces al año y excepcionalmente podrá invitar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial a asistir a su recinto con motivo de la celebración de sesiones solemnes.

Ahora bien, en cualquier tiempo, la Diputación Permanente o el Ejecutivo del Estado por conducto de aquella, podrán convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias. Por otra parte, por lo menos una vez al año sesionará fuera de la capital del Estado; y además, podrá solicitar del Gobernador del Estado o del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de los Directores de los Organismos Auxiliares, de los Magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, respectivamente, cuando sea necesaria para el estudio de Iniciativas de ley o decreto, de sus respectivas competencias.

Otro aspecto que cabe resaltar consiste en que cuando se trate de Iniciativas de los Ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia, podrá solicitarse al Presidente municipal, que concurra él o un integrante del Ayuntamiento para responder a los cuestionamientos que se les planteen. Las solicitudes para este efecto se harán por conducto de la Gran Comisión.

Es importante mencionar que la discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a su Ley Orgánica. Las Iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas, desde luego, a las Comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento.

Enseguida se indica la composición de la H. “LIV” Legislatura del Estado de México.

### **INTEGRANTES DE LA H. “LIV” LEGISLATURA CONFORME AL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA.**

<b>DISTRITO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>DIPUTADO</b>	<b>MUNICIPIOS</b>
I TOLUCA	P.A.N.	HESQUIO LÓPEZ TREVILLA	TOLUCA.
II TOLUCA	P.A.N.	RICARDO GARCÍA ALAVEZ	TOLUCA, METEPEC.
III TEMOAYA	P.R.I.	RAFAEL LUCIO ROMERO	TEMOAYA, JIQUIPILCO, OTZOLOTEPEC Y XONACATLAN.
IV LERMA	P.A.N.	JOSÉ VALLADARES MONROY	LERMA, OCOYOACAC Y SAN MATEO



			ATENCO.
V TENANGO DEL VALLE	P.R.I.	ALFREDO GÓMEZ SÁNCHEZ	TENANGO DEL VALLE, ALMOLOYA DEL RIÓ, CALIMAYA, STA. Ma. RAYÓN, SAN ANTONIO LA ISLA Y TEXCALYACAC.
VI TIANGUISTENCO	P.R.I.	FERNANDO FERREIRA OLIVARES	TIANGUISTENCO, ATIZAPAN, CAPULHUAC Y XALATLACO.
VII TENANCINGO	P.R.I.	ÁNGEL LUZ LUGO NAVA	TENANCINGO, JOQUICINGO, MALINALCO, OCUILAN Y ZUMPAHUACAN.
VIII SULTEPEC	P.R.I.	HILARIO SALAZAR CRUZ	SULTEPEC, ALMOLOYA DE ALQUISIRAS, SAN SIMÓN DE GUERRERO, TEMASCALTEPEC, TEXCALTITLAN Y ZACUALPAN.
IX TEJUPILCO	P.R.I.	LEOBARDO VARELA ORIVE	TEJUPILCO, AMATEPEC Y TLATLAYA.
X VALLE DE BRAVO	P.R.I.	MARIO SANTANA CARBAJAL	VALLE DE BRAVO, ALMOLOYA DE JUÁREZ Y AMANALCO.
XI SANTO TOMAS DE LOS PLÁTANOS	P.R.I.	VÍCTOR ERNESTO GONZÁLEZ HUERTA	STO. TOMAS DE LOS PLÁTANOS, DONATO GUERRA, IXTAPAN DEL ORO, OTZOLOAPAN, VILLA DE ALLENDE, VILLA VICTORIA Y ZACAZONAPAN.
XII EL ORO	P.R.I.	MARTÍN MARCO ANTONIO VILCHIS SANDOVAL	EL ORO, SN. FELIPE DEL PROGRESO Y TEMASCALCINGO.
XIII ATLACOMULCO	P.R.I.	ARTURO OSORNIO SÁNCHEZ	ATLACOMULCO, ACAMBAY, ACULCO Y TIMILPAN.
XIV JILOTEPEC	P.R.I.	HERIBERTO ENRIQUE ORTEGA RAMÍREZ	JILOTEPEC, CHAPA DE MOTA, POLOTITLAN Y SOYANIQUILPAN.
XV IXTLAHUACA	P.R.I.	JORGE ADALBERTO BECERRIL REYES	IXTLAHUACA, JOCOTITLAN Y SN. BARTOLO MORELOS.
XVI ATIZAPAN DE ZARAGOZA	P.A.N.	PORFIRIO HERNÁNDEZ REYES	ATIZAPAN DE ZARAGOZA, ISIDRO FABELA Y JILOTZINGO.
XVII HUIXQUILUCAN	P.A.N.	ANDRÉS MAURICIO GRAJALES DÍAZ	HUIXQUILUCAN.
XVIII TLALNEPANTLA	P.A.N.	MARIO ENRIQUE DEL TORO	TLALNEPANTLA.
XIX CUAUTITLAN	P.A.N.	MARCO ANTONIO LÓPEZ HERNÁNDEZ	CUAUTITLAN Y TEOLOYUCAN.
XX ZUMPANGO	P.R.I.	LUIS DECARO DELGADO	ZUMPANGO, APAXCO, HUEYPOXTLA, JALTENCO, MELCHOR OCAMPO, NEXTLALPAN, TEQUIXQUIAC Y TULTEPEC.
XXI ECATEPEC	P.A.N.	MARIA ISABEL MAYA PINEDA	ECATEPEC
XXII ECATEPEC	P.A.N.	IGNACIO LABRA DELGADILLO	ECATEPEC
XXIII TEXCOCO	P.R.D.	ALBERTO MARTÍNEZ MIRANDA	TEXCOCO, ACOLMAN, ATENCO, CHIAUTLA, CHICONCUAC, PAPALOTLA, TEPETLAXTOC Y TEZOYUCA.
XXIV Nezahualcóyotl	P.A.N.	BENJAMÍN BARRIOS LANDEROS	Nezahualcóyotl.
XXV Nezahualcóyotl	P.R.D.	ANTONIO CABELLO SÁNCHEZ	Nezahualcóyotl.
XXVI Nezahualcóyotl	P.R.D.	JUANA BONILLA JAIME	Nezahualcóyotl.
XXVII CHALCO	P.R.I.	ISAÍAS SORIANO LÓPEZ	CHALCO, COCOTITLAN, JUCHITEPEC, TEMAMATLA Y TENANGO DEL AIRE.
XXVIII AMECAMECA	P.R.I.	MARIA TERESA ROSALÍA REYES ORDÓÑEZ	AMECAMECA, ATLAUTLA, AYAPANGO, ECATZINGO, OZUMBA, TEPETLIXPA Y TLALMANALCO.
XXIX NAUCALPAN	P.A.N.	CARLOS GALÁN DOMÍNGUEZ	NAUCALPAN
XXX NAUCALPAN	P.A.N.	ANGÉLICA MOYA MARÍN	NAUCALPAN
XXXI LA PAZ	P.R.I.	PEDRO JAIME HERNÁNDEZ MÉNDEZ	LA PAZ Y CHIMALHUACAN.
XXXII Nezahualcóyotl	P.R.D.	GERARDO ULLOA PÉREZ	Nezahualcóyotl.
XXXIII ECATEPEC	P.A.N.	AARÓN URBINA BEDOLLA	ECATEPEC
XXXIV IXTAPAN DE LA SAL	P.R.I.	MARIO TAPIA RIVERA	IXTAPAN DE LA SAL, COATEPEC HARINAS, TONATICO Y VILLA GUERRERO.
XXXV METEPEC	P.A.N.	SELMA NOEMÍ MONTENEGRO ANDRADE	METEPEC, CHAPULTEPEC Y MEXICALTZINGO.
XXXVI VILLA DEL CARBON	P.A.N.	JUAN ABAD DE JESÚS	VILLA DEL CARBON, COYOTEPEC,

			HUEHUETOCA Y TEPOTZOTLAN.
XXXVII TLALNEPANTLA	P.A.N.	ANSELMO CEDILLO ROJAS	TLALNEPANTLA.
XXXVIII COACALCO	P.A.N.	ALEJANDRO JOSÉ GAMIÑO PALACIOS	COACALCO Y TULTITLAN.
XXXIX OTUMBA	P.R.D.	JOSÉ ANTONIO SAAVEDRA CORONEL	OTUMBA, AXAPUSCO, NOPALTEPEC, SN. MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES, TEMASCALAPA Y TEOTIHUACAN.
XL IXTAPALUCA	P.R.I.	FERNANDO FERNÁNDEZ GARCÍA	IXTAPALUCA Y CHICOLOAPAN.
XLI. Nezahualcóyotl	P.R.D.	CIRILO REVILLA FABIÁN	Nezahualcóyotl
XLII ECATEPEC	P.A.N.	RUBÉN MAXIMILIANO ALEXANDER RÁBAGO	ECATEPEC
XLIII CUAUTITLAN IZCALLI	P.A.N.	DAVID ULISES GUZMÁN PALMA	CUAUTITLAN IZCALLI
XIV NICOLÁS ROMERO.	P.A.N.	DOMINGO DE GUZMÁN VILCHIS PICHARDO	NICOLÁS ROMERO.
XLV ZINACANTEPEC	P.A.N.	LEONARDO BRAVO HERNÁNDEZ	ZINACANTEPEC

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México.

### INTEGRANTES DE LA H. “LVI” LEGISLATURA CONFORME AL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

PARTIDO	DIPUTADO
PAN	GONZALO LÓPEZ LUNA
PAN	JULIÁN ANGULO GÓNGORA
PAN	FRANCISCO MURILLO CASTRO
PAN	MARIA GUADALUPE ROSAS HERNÁNDEZ
PAN	JOSÉ SUÁREZ REYES
PAN	SERGIO ROSALÍO ROMERO SERRANO
PAN	FRANCISCO ANTONIO RUIZ LÓPEZ
PAN	SILVIO GÓMEZ LEYVA
PRI	MANUEL CASTAÑEDA RODRÍGUEZ
PRI	ISIDRO PASTOR MEDRANO
PRI	JOSÉ RAMÓN ARANA POZOS
PRI	ROSA LIDIA JURADO ARCE
PRI	ROBERTO MODESTO FLORES GONZÁLES
PRI	MARCELO ROSALÍO QUEZADA FERREIRA
PRI	JOSÉ LUIS SOTO GONZÁLEZ
PRD	ZEFERINO CABRERA MONDRAGÓN
PRD	JOSÉ ALFREDO CONTRERAS SUÁREZ
PRD	ARTURO ROBERTO HERNÁNDEZ TAPIA
PRD	CELSO CONTRERAS QUEVEDO
PRD	CRESCENCIO RODRIGO SUÁREZ ESCAMILLA
PRD	ANDREA MARIA DEL ROCÍO MERLOS NÁJERA
PRD	JUAN A. PRECIADO MUÑOZ
PRD	VALENTÍN GONZÁLEZ BAUTISTA
PRD	FRANCISCO CLARA SORIA
PRD	JAIME LÓPEZ PINEDA
PVEM	VÍCTOR MANUEL FLORES PÉREZ
PVEM	JOSÉ LUIS ÁNGEL CASTILLO
PT	CARLOS SÁNCHEZ SÁNCHEZ

PT	OSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ
PDS	MARIA ROSALBA RAQUEL RUENES GÓMEZ

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México.

Cabe hacer la aclaración que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo no contemplan la figura del Diputado “independiente”, este fenómeno no sólo se dio en la Quincuagésima Cuarta Legislatura, sino que apareció en algunas anteriores, por lo que es necesario que los partidos políticos tengan las bases fundamentales para seleccionar a las personas que representen a su sector popular en el Congreso.

Sin embargo, por cuestiones de diferendos internos entre los miembros de una fracción de un partido político, da por resultado la salida de uno o unos para conformar una fracción independiente; aún así, los partidos tienen sus propias normas para evitar ser defraudados por Diputados que en cualquier momento y por así convenir a sus intereses se desligan de su partido, el cual los propuso y por el cual sus representados votaron, en esta actual legislatura resurgió la figura de toda una fracción de Diputados independientes, a la cual a todas luces no se le puede reconocer como fracción parlamentaria o política ya que su conformación se encuentra al margen de la ley, por lo que es urgente que la Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo normen estos fenómenos de dinámica política.

Expuesto lo anterior, y como consecuencia de una realidad, el Partido de Acción Nacional en esta LIV Legislatura pierde 13 de sus integrantes, los cuales inmediatamente se declaran independientes, quedando conformada la Legislatura, de la siguiente forma:

<b>PARTIDO</b>	<b>DIPUTADOS</b>
Partido Revolucionario Institucional	25
Partido de la Revolución Democrática	16
Partido Acción Nacional	16
Independientes	13
Partido del Trabajo.	2
Partido Verde Ecologista de México	2
Partido Democracia Social	1
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>

Fuente: Autor del presente trabajo de investigación.

### **2.3. LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.**

Dentro de la organización interna de cada una de las Cámaras, Asambleas o Congresos, se encuentra un órgano encargado de dirigir la actividad parlamentaria, que en México recibe el nombre de Gran Comisión u Órgano de Gobierno.

Al analizar los preceptos correspondientes a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, resulta obvio que la misión fundamental de dicho órgano es guiar, conducir, en términos políticos, mantener la gobernabilidad de las Cámaras, procurando que exista respeto entre los integrantes, y acuerdos para sus decisiones y labor legislativa fructífera.

Así las llamadas leyes orgánicas tienen como finalidad la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo con lo que establece la propia Constitución.

Del estudio y sistematización de los principios e instituciones que han uniformado la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo, desde el año de 1824, se le resta importancia a las disposiciones normativas inherentes a la esencia y naturaleza jurídico-constitucional del Poder Legislativo. Su articulado da coherencia a los capítulos y tratamiento a las mismas materias, para lo cual se fundamentan en las consideraciones, de diversa índole, que se explican en cada uno de los apartados que a continuación se mencionan:

La vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se expidió consecuente con la reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual esta integrada por 15 títulos, 15 capítulos, 105 artículos y 6 transitorios.

Este ordenamiento, fue expedido por la H. LII Legislatura, en fecha 27 de julio de 1995, por el cual se aprobó una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, con bases sólidas y jurídicas ya que en las prácticas legislativas de la actualidad, resultaba necesaria su actualización, ya que había sido regulada la organización y funcionamiento del Poder Legislativo durante casi 17 años y en mi opinión quedó manifestado el interés de todos los Diputados por mejorar el orden jurídico del Poder Legislativo, a efecto de contar con un instrumento que permite desarrollar ampliamente sus funciones y alcanzar los fines que la voluntad popular les ha conferido, aunque no se tomaron en cuenta factores importantes con relación al Derecho Legislativo y la dinámica social del Estado para su expedición.

Su objetivo fundamental consiste en regular la estructura, organización, atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo que se deposita en una asamblea, la cual se denomina "Legislatura del Estado" para, concretamente, normar los diversos requerimientos que se derivan de la actividad legislativa.

La vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo representa el ordenamiento jurídico con el cual el Estado de México se incorporó en el área legislativa, a la llamada "Reforma Política" que auspició el Gobierno de la República.

La expedición de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, además de enmarcarse en los propios fines de la reforma constitucional, resulta un imperativo, para su

adecuado funcionamiento y su naturaleza soberana, plural y democrática, a la cual me referiré enseguida.

El proyecto de ley fue elaborado en concordancia con la reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que esta Legislatura aprobó recientemente. En el texto de la reforma integral a la ley fundamental, fueron incorporados preceptos relativos al Poder Legislativo; se preservaron los principios fundamentales, se amplió el número de Diputados a partir de la LIII Legislatura; se suprimió la auto calificación, estableciendo como facultad de los órganos electorales la del cómputo y declaración de validez de las elecciones, la entrega de constancia de mayoría y de asignación de representación proporcional; se modificaron las fechas de los períodos de sesiones ordinarias; se estableció la asistencia del Gobernador del Estado y del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, en una sola ocasión al año en la que coincidirán, que será en la apertura del primer período de sesiones y en el informe que sobre el estado que guarde la administración pública debe rendir el titular del Ejecutivo; previéndose la posibilidad de que a sesiones solemnes de la Legislatura sean invitados los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial; se incorporó al texto constitucional la previsión de una Directiva de la Legislatura que será electa mensualmente, así como de la Gran Comisión que fungirá durante todo el ejercicio constitucional. Se exceptuaron de la promulgación y del veto por el Ejecutivo las leyes o decretos que sean de incumbencia exclusiva de la Legislatura, esto en estricta observancia de la autonomía del Poder Legislativo.

Se reordenaron las facultades y obligaciones de la Legislatura; se amplió a nueve el número de miembros propietarios y a cinco los suplentes integrantes de la Diputación Permanente, se estableció la atribución de la Legislatura para ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia y la incorporación de los ayuntamientos de los municipios de la Entidad al constituyente permanente, sin embargo como la actividad legislativa es dinámica, se tiene que ir adecuando sus bases según las necesidades del desarrollo del Estado.

Por lo que analizaremos la Ley Orgánica del Poder Legislativo en los siguientes términos:

## **TÍTULO PRIMERO**

Este Título se denomina. Del Poder Legislativo y comprende cinco Capítulos que contienen:

- I.- Disposiciones generales
- II.- Instalación de la legislatura
- III.- De los Diputados
- IV.- Atribuciones de la legislatura
- V.- La Asamblea

En el Primer Capítulo se definen los conceptos de la preservación de los principios fundamentales, la ampliación del número de Diputados que conformarán a esta

soberanía a partir de la H. LIII Legislatura, las fechas de los períodos, la asistencia del Gobernador del Estado y del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en una sola ocasión al año, ratificando así los principios constitucionales que dan sustento a la autonomía del Poder Legislativo.

El Capítulo Segundo, que se refiere a la instalación de la Legislatura, se desglosa en la serie de actos formales constitucionales y protocolarios, cuya esencia regula la apertura de sesiones ordinarias y solemnes, así como toma de protesta, establecidas en la Constitución.

El Capítulo Tercero, regula las facultades y obligaciones de los Diputados, proponiéndose como disposiciones convenientes, para asegurar la funcionalidad y continuidad de las sesiones, mecanismos como el relativo a los derechos y obligaciones de los Diputados así como el impedimento para invocar o hacer uso de su condición de Legisladores para el ejercicio de actividad mercantil o profesional.

El Capítulo Cuarto contiene las disposiciones relativas a la erección de Colegio Electoral de la Legislatura para calificar la elección de Gobernador y declararlo electo; así como de los nombramientos y licencias de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así mismo recibir cada año el informe del Gobernador sobre el estado que guarda la administración pública de la Entidad; de la misma manera recibirá anualmente para su revisión y calificación la cuenta de gastos del Estado y la facultad de realizar foros de consulta y audiencias sobre materias de interés general, en el mismo se detalla el ejercicio de las resoluciones de la Legislatura.

En el Capítulo Quinto se establece la competencia plena que le atribuya el Poder Legislativo a la Asamblea que necesariamente para el cumplimiento de sus obligaciones deberá reunirse en sesiones, las cuales serán válidas al integrar el quórum.

## **TÍTULO SEGUNDO**

Denominado. De la organización y funcionamiento de la Legislatura, comprende seis capítulos denominados:

- I.- Los Órganos de la Legislatura;
- II.- La Directiva de la Legislatura;
- III.- La Diputación Permanente;
- IV.- La Gran Comisión;
- V.- Las Comisiones y Comités, y
- VI.- El Proceso Legislativo.

El Primero de ellos la Legislatura señala como órganos: La Directiva de la Legislatura, la Diputación permanente, la Gran Comisión, las Comisiones y los Comités estando integrados por Diputados de diversas fracciones parlamentarias.

El Segundo contiene los dispositivos reguladores de la mesa directiva y cuenta con un régimen efectivo para el control de las eventuales inasistencias de los integrantes, haciéndose procedente la presencia de los suplentes, para el caso de imposibilidad de los propietarios, para atender un período la función legislativa. La facultad del Presidente de la Legislatura, y que se encuentra sustentada ya, debidamente en la Constitución Política del Estado, de solicitar la presencia en el Recinto Oficial, de los Titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, Jefes de Organismos Descentralizados y en su caso, de los funcionarios Municipales, facultad que enriquece extraordinariamente los medios de información, para el debido estudio de las diversas Iniciativas.

Por último, se detalla con toda minuciosidad, las facultades y las obligaciones del Presidente, VicePresidente y Secretarios de la mesa directiva. Se incluye además la modalidad que el Presidente podrá ser removido por la Asamblea cuando quebrante las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

En el Capítulo Tercero, que se refiere a la Diputación Permanente, para los períodos de receso de la Legislatura, la cual se elegirá tres días antes de la sesión de clausura del período ordinario, que se integrará por un Presidente, un VicePresidente, un Secretario y seis miembros más; y cinco suplentes, instalándose inmediatamente después que la Legislatura cierre sus periodos ordinarios.

Señalando sus atribuciones y mencionando que el quórum para que las sesiones sean validas debe de ser de cinco de sus miembros, entre quienes deberá estar el Presidente o el VicePresidente.

El Capítulo Cuarto las disposiciones relativas a la Gran Comisión, a la que, en forma expresa, se le preserva la atribución de conducir las relaciones políticas de la Legislatura con los demás poderes públicos, locales o nacionales, mismas atribuciones que se derivan de su naturaleza, como órgano de control político.

Se elegirá en votación nominal y por mayoría de votos en la segunda sesión del Primer Periodo Ordinario de Sesiones y para todo el ejercicio Constitucional, se integrará por un Presidente, un Secretario y cinco vocales, enumerándose las atribuciones del Presidente, el Secretario y los vocales de la Gran Comisión. A partir de la actual LIV Legislatura el Presidente y el Secretario se rotarán a un termino de un año, entre los integrantes de la misma.

El Capítulo Quinto se determinan las fórmulas para la creación, integración, atribuciones y denominación de los órganos encargados del estudio especializado de los asuntos de los que conozca la Legislatura; a los que denomina Comisiones de Dictamen, Especiales, Jurisdiccionales y Comités. Mencionando que su organización y funcionamiento se regulará por el reglamento de la ley orgánica.

Las Comisiones se distinguen en: de Dictamen, Especiales y Jurisdiccionales. Son Comisiones de Dictamen las que tendrán como función estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que le sean turnados con el objeto de

laborar los dictámenes. Los cuales se integrarán cuando menos por siete Diputados contando para su organización interna, cada Comisión con un Presidente, un Secretario y un ProSecretario.

**Las Comisiones de dictamen son:**

- 1.- ASUNTOS CONSTITUCIONALES;
- 2.- LEGISLACIÓN;
- 3.- GOBERNACIÓN;
- 4.- ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA;
- 5.- FINANZAS PÚBLICAS;
- 6.- PLANEACIÓN Y GASTO PÚBLICO;
- 7.- TRABAJO, PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL;
- 8.- EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA;
- 9.- DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS;
- 10.- DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL;
- 11.- DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIAL, COMERCIAL Y MINERO;
- 12.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES;
- 13.- ECOLOGÍA Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE;
- 14.- DERECHOS HUMANOS;
- 15.- PROCURACIÓN DE JUSTICIA;
- 16.- SALUD, ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL;
- 17.- APROVECHAMIENTO DE RECURSOS ACUÍFEROS;
- 18.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO;
- 19.- ASUNTOS ELECTORALES;
- 20.- PATRIMONIO ESTATAL Y MUNICIPAL;
- 21.- LEGISLACIÓN Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL;
- 22.- DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN DEMOGRÁFICA;
- 23.- DESARROLLO TURÍSTICO Y ARTESANAL;
- 24.- ASUNTOS METROPOLITANOS; y
- 25.- INSPECCIÓN DE LA CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA.

Las Comisiones Especiales conocerán de los asuntos que les asigne la Asamblea o los que expresamente les encomiende el Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente. Estas Comisiones tendrán un carácter de transitorias y al término de su encomienda deberán rendir un informe de resultados de su gestión, serán integradas en forma similar a las de dictamen.

Las Comisiones Jurisdiccionales conocerán de los asuntos estipulados en el Título Cuarto y Título Quinto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la cual norma el juicio político y la declaración de procedencia a su vez la suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de sus miembros; respectivamente, la cual se integrará por la Comisión e instrucción y dictamen.

**Las cuales son:**



- 1.- DE EXAMEN PREVIO;
- 2.- SECCIÓN INSTRUCTORA DEL GRAN JURADO;
- 3.- DE INSTRUCCIÓN Y DICTAMEN.

**Los Comités permanentes de la Legislatura son los siguientes:**

- 1.- ADMINISTRACIÓN;
- 2.- BIBLIOTECA Y ASUNTOS EDITORIALES;
- 3.- GESTORÍA Y QUEJAS;
- 4.- CORRECCIÓN DE ESTILO;
- 5.- ESTUDIOS LEGISLATIVOS;
- 6.- DE LA MUJER;
- 7.- DE LA JUVENTUD Y EL DEPORTE;
- 8.- DE COMUNICACIÓN SOCIAL;
- 9.- DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO PRESUPUESTAL.

Los cuales solo emitirán opiniones, proposiciones, informes y recomendaciones de los asuntos que le sean encomendados. Estarán integrados en forma similar a las Comisiones de dictamen.

La Asamblea podrá integrar otros Comités que considere necesarios con el carácter de permanentes o transitorios.

Cabe mencionar que en la actual LIV Legislatura los Comités dictaminadores permanentes y especiales que conocen de los asuntos legislativos y de dictamen son los siguientes:

- 1.- ASUNTOS CONSTITUCIONALES;
- 2.- LEGISLACIÓN;
- 3.- GOBERNACIÓN;
- 4.- ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA;
- 5.- FINANZAS PÚBLICAS;
- 6.- PLANEACIÓN Y GASTO PÚBLICO;
- 7.- TRABAJO, PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL;
- 8.- EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA;
- 7.- FOMENTO Y DESARROLLO INDUSTRIAL, COMERCIAL Y ARTESANAL;
- 9.- DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS;
- 10.- DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL;
- 11.- DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIAL, COMERCIAL Y MINERO;
- 12.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES;
- 13.- ECOLOGÍA Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE;
- 14.- DERECHOS HUMANOS;
- 15.- PROCURACIÓN DE JUSTICIA;
- 16.- SALUD ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL;
- 17.- APROVECHAMIENTO DE RECURSOS ACUÍFEROS;
- 18.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO;
- 19.- ASUNTOS ELECTORALES;

- 20.- PATRIMONIO ESTATAL Y MUNICIPAL;
- 21.- LEGISLACIÓN Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL;
- 22.- DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN DEMOGRÁFICA;
- 23.- DESARROLLO TURÍSTICO Y ARTESANAL;
- 24.- APROVECHAMIENTO DE RECURSOS ACUÍFEROS;
- 25.- INSPECCIÓN DE LA CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA;
- 26.- PROTECCIÓN CIVIL;
- 27.- ASUNTOS INDÍGENAS;
- 28.- PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN AL DESARROLLO DE LAS PERSONAS DISCAPACIDAD; Y
- 29.- SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Capítulo Sexto merece mención especial con relación a la investigación, ya que contienen las disposiciones que regulan el proceso legislativo y que dan claridad y concreción a sus diversas fases. Establece a quien corresponde el derecho de iniciar leyes y decretos, señalando las modalidades o matrices propias, de la función Legislativa en la formación, interpretación, modificación o derogación de las leyes; así como la redacción de decretos, presentación, lectura, reproducción y distribución de dictámenes. Contiene las disposiciones relativas al Proceso Legislativo, que se desglosa en las secciones relativas a la presentación de Iniciativas, discusión, votación y aprobación.

Así, se instauran los dispositivos necesarios, para que, en efecto, los Diputados sean únicos y exclusivos del Proceso Legislativo, desde la presentación hasta la expedición del decreto respectivo, constituyendo para los Diputados que suscriben la Iniciativa, aspectos relevantes dentro del articulado que se comenta. Se refiere a la presentación forzosa de los Diputados de las Iniciativas formuladas ante la Legislatura, el seguimiento de éstas para obtener el parecer de las Comisiones y Comités, en una segunda intervención ante el Seno de la Legislatura la presentación de estos pareceres técnicos, y su consecuente prosecución, para la discusión, en la que de nueva cuenta, vuelve a participar el Diputado responsable de la Iniciativa y que en proyecto se le denomina "Presentante".

La gestión de la Iniciativa la protagoniza un Diputado, se sitúa en el centro de un proceso, el que se convierte en el titular de la facultad necesaria, para recibir información, llevar a cabo investigación y más aún, se eslabona al conocimiento de los antecedentes, tanto administrativos como políticos de la disposición legislativa que se pretende.

Además se señalan los requisitos que deberán cubrir las Iniciativas de Ley o decreto, regula las formas de votación que serán económica, nominal y secreta así como la discusión en lo general y en lo particular aunque su desarrollo se regirá conforme a las disposiciones del reglamento.

Por último se retoma el principio de integración de los ayuntamientos al Constituyente Permanente para la adición o reforma de la Constitución.

### **TÍTULO TERCERO**

En este Capítulo Único se establecen las bases para la organización y funcionamiento de las dependencias del Poder Legislativo, reconociendo como tales a la Contaduría General de Glosa, Oficialía Mayor, Contraloría y Dirección General de Administración.

Así mismo podrá disponer la creación de otras que sean necesarias.

La Contaduría General de Glosa tendrá a su cargo el control, fiscalización, revisión y calificación del ingreso y del gasto público del Estado y municipios y de los organismos auxiliares; cuya organización y funcionamiento se regirán con la Ley Orgánica y su reglamento.

La Oficialía Mayor, la Contraloría y la Dirección General de Administración, serán reguladas por el reglamento en cuanto a sus atribuciones y funcionamiento.

A propuesta del Presidente de la Gran Comisión se acordará la organización administrativa de las dependencias.

### **TÍTULO CUARTO**

Del Juicio Político y Declaración de Procedencia, consta de dos Capítulos, los cuales son:

- I.- GRAN JURADO DE SENTENCIA; Y
- II.- JURADO DE PROCEDENCIA

La Sección Instructora del Gran Jurado se integrará por cinco Diputados insaculados, los cuales designarán entre ellos un Presidente y un Secretario fungiendo como vocales los demás, en los recesos de la Legislatura la integración quedará a cargo de la Diputación Permanente.

Para sustanciar el procedimiento se procederá de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En cuanto al Capítulo Segundo, la Legislatura del Estado actuará respecto de responsabilidades de servidores públicos, por delitos que cometan durante el tiempo de su encargo, conforme a lo previsto en la Constitución integrándose también la Comisión Instructora del Gran Jurado.

### **TÍTULO QUINTO**

La suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de sus miembros, en su capítulo único, establece:

“Para el caso de ayuntamientos o de alguno de sus miembros se integrará la Comisión de Instrucción y Dictamen, que se integrará por ocho Diputados de los cuales dos serán integrantes de la Gran Comisión, los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Administración de Justicia, Gobernación, Procuración de Justicia, un Diputado de la primera minoría y segunda fracciones de representación proporcional a propuesta de las mismas.”

De lo anterior se desprende que se precisan para los órganos y los Diputados, facultades y obligaciones que se adecuan al nuevo marco constitucional, asimismo se ratifican los principios constitucionales que dan sustento a la autonomía del Poder Legislativo con el propósito de garantizar la oportuna integración e instalación de la Legislatura y la inmediata intervención de la asamblea o de la Diputación Permanente en los casos de ausencia de Diputados, se establecen las normas relativas a la instalación de la Legislatura, la previsión para el caso de falta de quórum y la eventual sustitución de los Diputados electos propietarios por sus respectivos suplentes, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional; de la misma manera, se dispone la incorporación del suplente cuando el propietario no se presente a rendir protesta dentro de las tres primeras sesiones de la Legislatura; los impedimentos de los Diputados para ocupar cargos diversos, la facultad de la Legislatura para conocer y resolver sobre las excusas, incapacidades, licencias temporales o absolutas de sus miembros, así como en los casos de fallecimiento e inhabilitación y se establecen los derechos y obligaciones de los Diputados.

Asimismo la certidumbre y definitividad en cuanto a la renovación del Titular del Poder Ejecutivo, y asegurar la sujeción a la ley en los casos de renuncia o licencia tanto de éste como de los altos funcionarios judiciales de la Entidad, se desarrolla la normatividad para la calificación de la elección del Gobernador, de las causas que motiven su renuncia o licencia, así como la de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y se establece el procedimiento para la designación del Gobernador interino o sustituto en los casos previstos por la Constitución, se precisan cuales son los Órganos de la Legislatura, se hace la diferenciación entre las Comisiones de Dictamen, Comisiones Especiales, Comisiones Jurisdiccionales y Comités; se norma su integración y se prevé la facultad de la Legislatura para crear nuevas Comisiones o Comités, ya sea con el carácter de permanentes o transitorios.

Por cuanto al Proceso Legislativo, se establecen los requisitos esenciales de las Iniciativas; se dispone que las Comisiones deberán presentar el dictamen de los asuntos que les sean turnados, en un término ordinario de 15 o hasta 30 días cuando así se requiera.

Se dispone el procedimiento para la remisión a los ayuntamientos, de las minutas proyecto de decreto de reformas a la constitución del estado y para el cómputo de los votos que emitan estos cuerpos Edilicios.

En el caso de la figura del Diputado que es postulado por determinado partido político, y en el transcurso de los trabajos legislativos desconoce a su partido y se declara independiente por así convenir a sus intereses, presentándose este fenómeno en los integrantes por lo menos de las dos últimas Legislaturas y la Ley Orgánica no lo regula.

"Como puede verse, se trata de una ley que regula la integración constitucional del Poder Legislativo, la estructura orgánica y funcionalidad de los órganos internos de la Legislatura para las funciones estrictamente legislativas, los aspectos particulares del procedimiento legislativo y funciones jurisdiccionales del Poder Legislativo, y por último la estructura orgánica de éste".<sup>29</sup>

La nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, presenta un avance para el fortalecimiento del Poder Legislativo por la vía de una mayor participación de las corrientes políticas que lo integran. Sin perder de vista que la pronta expedición del reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es parte fundamental para que la misma cumpla con su función.

A mi parecer, para lograr un contrapeso real entre el Poder Legislativo con relación al Ejecutivo hace falta lograr un adecuado trabajo legislativo, enriqueciendo la discusión y dinamizar la actividad de este poder para cumplir con mayor cabalidad las funciones que le competen.

Es así como en el desarrollo del presente trabajo, se plantean las propuestas derivadas directa e indirectamente relacionadas para fortalecer el proceso legislativo, que tiene como base vertebral los trabajos legislativos a través de las prácticas legislativas, por lo que es fundamental la Ley Orgánica y el reglamento del Poder Legislativo.

### **2.3.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**

La vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México expedida por la LII Legislatura, mediante Decreto número 96 de fecha 27 de julio de 1995, y tiene los siguientes antecedentes históricos:

Decreto N°. 24 del 24 de septiembre de 1825, sobre arreglo de la Secretaría del Congreso.

Decreto N°. 138 relativo al Reglamento para el establecimiento de la oficina de redacción en el congreso del 7 de abril de 1825.

---

<sup>29</sup> Sánchez y Sánchez Gerardo. Panorámica Legislativa del Estado de México 1824- 1993, Toluca-Méx. 1993. p. 96.

Decreto N°. 345 que contiene el Reglamento Interior para el Congreso libre del Estado de México del 5 de abril de 1824.

Decreto N°. 44 por el que se dio vida jurídica al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de 1824.

Decreto N°. 50 por el cual se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura, de fecha 3 de mayo de 1918.

Decreto N°. 175 de fecha 23 de agosto de 1972, expedido por la XLIV Legislatura, que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura.

Decreto N°. 265 expedido por la XLVI Legislatura de fecha 13 de agosto de 1978 y publicado en la Gaceta del gobierno el día 8 del mismo mes y año por el cual se expidió la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Decreto N° 96 expedido por la LII Legislatura de fecha y publicado en la gaceta del gobierno el día 27 de julio de 1995 se expidió la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

### **2.3.2. TABLA DE REFORMAS Y ADICIONES.**

Decreto N°. 1 por el que se reforma el artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la gaceta del gobierno el día 12 de diciembre de 1996

Decreto N°. 2 por el que se reforma el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la gaceta del gobierno el día 19 de diciembre de 1996

Decreto N°. 113 por el que se reforman los artículos 76, 94 y 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y se adicionan los artículos 162,163,164 y 165 del Reglamento del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la gaceta del gobierno el día 9 de marzo de 1999.

Decreto N°.129 por el que se adiciona la fracción XVII, recorriéndose las actuales fracciones XVII, XVIII, XIX y XX, para quedar como XVIII, XIX, XX y XXI al artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la gaceta del gobierno el día 20 de octubre de 1999.

Decreto N°. 133 por el que se reforma y adiciona el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la gaceta del gobierno el día 24 de diciembre de 1999.

Decreto N°. 1 por el que se reforman los artículos 60, 61, 63 y 64; y se deroga el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la gaceta del gobierno el día 12 de septiembre del 2000.

### **2.4. EL PROCESO LEGISLATIVO.**

En México, existe un derecho procesal que es el que se refiere a los procedimientos civiles, penales, mercantiles y laborales. El derecho procesal tradicional lo constituyen las normas que reglamentan, rigen o establecen las reglas en los procedimientos, normas que por ser jurídicas son obligatorias y señalan con detalle, en caso de conflictos de interés, qué es lo que hay que hacer y ante quien hay que hacerlo. Casi todas las leyes dicen quien es la autoridad que dirime los conflictos y cual es el procedimiento para resolverlos, dentro del tema de la creación de normas,

de esta manera se indica cómo una norma general y abstracta se transforma en norma singular y concreta, por lo que al considerar este aspecto de la técnica jurídica se habla del derecho procesal.

Los autores mexicanos del derecho procesal o adjetivo tienen diversas interpretaciones:

José Castillo y Larrañaga y Rafael de Pina, consideran que la expresión derecho procesal: “Tiene dos significaciones distintas, aunque íntimamente relacionadas. Una se refiere al derecho procesal positivo (o conjunto de normas jurídicas procesales), la otra, al derecho procesal científico (o rama de la enciclopedia jurídica que tiene por objeto el estudio de la función jurisdiccional, de sus órganos y de su ejercicio) en su concepción general y unitaria, el derecho procesal se concibe como un derecho de contenido técnico-jurídico, que determina las personas e instituciones mediante las cuales se atienden, en cada caso, a la función jurisdiccional y el procedimiento que esta ha de observarse”.<sup>30</sup>

El derecho procesal “define y delimita la función jurisdiccional, establece los órganos adecuados para su ejercicio y señala el procedimiento o rito procesal”.<sup>31</sup>

Tiene una naturaleza ambigua, pero en términos de derecho positivo, es un conjunto de normas que se requiere a los agentes jurídicos calificados o sujetos (las personas u órganos), así como al procedimiento de crear preceptos jurídicos.

José María Manteresa y Navarro, uno de los clásicos del procedimentalismo español, dice que: “El procedimiento es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción, que se llama procedimiento; al orden y método que debe seguirse en la marcha de la substanciación de un negocio, se le denomina enjuiciamiento, que determinaba la acción sucesiva de las acciones trazadas por el procedimiento”.<sup>32</sup>

Para este tratadista, el tecnicismo en cuestión debe interpretarse en sentido normativo y de esta acepción no discrepa la doctrina moderna.

En la opinión del maestro Fix Zamudio, el derecho procesal constitucional tiene su base en la Constitución; que establece varias categorías de normas que tienen por objeto resolver los conflictos de carácter constitucional, entre las cuales se encuentran las controversias constitucionales consagradas en el artículo 105 de la propia Constitución y reglamentadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y en la Ley de Coordinación Fiscal; así mismo, con relación a los conflictos entre la Federación y uno o más estados, de éstos entre sí o sobre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos. En este sector, destaca por su

---

<sup>30</sup> Ovilla Mandujano Manuel. Derecho Procesal Legislativo, México, Esfera 1990. p 393.

<sup>31</sup> Castillo y Larrañaga José y De Pina Rafael. Derecho Procesal Civil, México, Porrúa, 1963. p.p. 13 y 14.

<sup>32</sup> Ovilla Mandujano Manuel. Derecho Procesal Legislativo, México, Esfera 1990. p 393.

importancia práctica el juicio de amparo, cuyos lineamientos esenciales están en la misma Constitución y en la Ley de Amparo vigente.<sup>33</sup>

Los proselitistas y los doctrinarios de esta área del conocimiento fijan su atención en la “litis”, que es el conflicto de intereses para hablar o escribir sobre el derecho procesal, teniendo otro aspecto sustantivo que se refiere al proceso, al procedimiento que crea normas. De las fuentes del derecho, que es el lugar a donde los académicos colocan el proceso legislativo, debemos distinguir las fuentes del derecho, de las fuentes de las normas jurídicas, por lo que no debemos confundir que el derecho se crea por múltiples formas sociales, su origen está en la sociedad, en cambio las fuentes de las normas están en las normas vivas, que es un ciclo permanente de vitalidad y proceso de autocreación.

Manuel González Oropeza, dice que la fuente formal del derecho posee las siguientes características:

- 1.- Se trata de un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales.
- 2.- Dicho procedimiento debe observar determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta.
- 3.- Existe cierta jerarquización entre las leyes que la integran.
- 4.- Es producto de las políticas escogidas por los Poderes del Estado.

La técnica legislativa consiste en hacer leyes, más genéricamente en crear normatividad general, abstracta y obligatoria para los habitantes del país o de los estados”.<sup>34</sup>

La pieza central del Proceso Legislativo es la figura política del Legislador, en el caso Federal son Diputados y Senadores, en el caso de las Entidades Federativas los Diputados locales, generan una normatividad obligatoria para la población, afirma la idea de que se crean instrumentos legales y el derecho mexicano es el conjunto de ellos, cuya configuración es tener:

- a) Instrumentos generales y abstractos tales como: leyes, bandos y reglamentos.
- b) Instrumentos singulares y concretos: sentencias, laudos, circulares y resoluciones.

Estando el derecho mexicano integrado por normas generales y abstractas y por normas singulares y concretas, no hay que olvidar las normas procedimentales, que son las que señalan quiénes están calificados para elaborar normas del primer tipo y bajo que condiciones, así como quiénes están calificados para concretar las normas del segundo tipo y cuál es su procedimiento.

La técnica legislativa es un conjunto de etapas y tareas encuadradas básicamente en dos:

---

<sup>33</sup> Fix-Zamudio Héctor, et al; Derecho Procesal en: Introducción al Derecho Mexicano. México 1982, U.N.A.M. p. 239.

<sup>34</sup> Manuel González Oropeza. Legislación en Diccionario Jurídico Mexicano. México Fondo de Cultura Económico 1988. p. 295.



## 1) La preparación de la normatividad

Bajo este marco de referencias, la técnica legislativa es un conjunto de operaciones, acciones, decisiones, relaciones, tareas y procedimientos que se hacen para probar una normatividad específica, cuyas características deben ser la obligatoriedad, generalidad y abstracción.

La finalidad del Proceso Legislativo es básicamente la ley con su carácter obligatorio, al contener sanciones de carácter general, al señalar todas las conductas de acción u omisión y abstracto que contemplan varias cuestiones en la que se da la conducta humana y debe de aplicarse la normatividad a todos los casos indicados como condición de la norma.

## 2) El Proceso Legislativo.

En este caso aparece un derecho procesal constitucional, José Antonio Padilla Segura, en un coloquio sobre Política y Procesos Legislativos, llevado al cabo en la ciudad de México, con el patrocinio del Senado de la República, al referirse al proceso legislativo, lo definió como: "El conjunto de actos sucesivos sancionados por el derecho, que tienen como finalidad la expedición de una resolución del poder legislativo de carácter abstracto, general e impersonal".<sup>35</sup>

De esta definición preliminar, se deduce que es un conjunto de actos fijados por la norma jurídica y que concluyen en una resolución. En estos no hay ninguna diferencia con un procedimiento civil, que es un conjunto de actos fijados por la norma jurídica que concluye en una resolución que se llama sentencia.

Por su parte Jorge Moreno Collado, en el mismo coloquio y hablando del mismo tema, pero desde un enfoque sociológico considera que el proceso legislativo:

"Es un complejo de decisiones, acciones y relaciones que tienen lugar para la formación de las leyes, su interpretación, reforma o derogación."<sup>36</sup>

Por otra parte el Pacto Federal significa que el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras, sólo puede legislar en los asuntos que la Constitución General de la República le determina. En el caso del trabajo de la legislatura local, sólo puede legislar en lo que le otorga la Federación y en el caso municipal, el artículo 115 de la norma fundamental del país, le fija sus alcances legislativos. Este es el entorno legal de la función legislativa, y en el tema del contenido político-social-económico-ideológico-axiológico, es fundamental recordar la salud moral del sistema político al que corresponde la ley. La decisión política es un ingrediente indispensable para saber lo que se quiere y como se quiere. La ley debe plasmar

---

<sup>35</sup> Senado de la República México. Coloquio, Política y Proceso Legislativo, México 1985, Porrúa, U.N.A.M. p.182.

<sup>36</sup> Idem. p.196.

reiteradamente el proyecto de vida colectiva, el modelo del país diseñado por los mexicanos.

Finalmente, en el aspecto procesal, sabemos que para aprobar una ley se siguen diversos pasos: Iniciativa, discusión, aprobación, remisión al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación de la misma. Este es el esquema que se refiere al procedimiento legislativo en el ámbito de cada Entidad Federativa que se encuentra fundamentada en la Constitución.

El proceso legislativo, se integra con nueve pasos jurídicos diversos:

1.- Iniciativa, 2.- Dictamen, 3.- Discusión, 4.- Aprobación, 5.- Expedición, 6.- Sanción, 7.- Promulgación, 8.- Publicación.- e, 9.- Iniciación de vigencia del instrumento legal.

#### **2.4.1. INICIATIVA.**

La Iniciativa de Ley es el acto por el cuál determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

El proceso legislativo comienza con la presentación de una Iniciativa de ley, que solo algunos agentes del Estado están jurídicamente calificados para presentarla.

En el ámbito Federal es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que establece en su artículo 71 a quien compete el derecho de iniciar leyes o decretos, siendo éstos:

- “El Presidente de la República;
- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- Las Legislaturas de los Estados.”

En el Estado de México la Constitución Local en su artículo 51 establece a quienes corresponde el derecho de iniciar leyes y decretos y faculta:

- “Al Gobernador del Estado;
- Los Diputados;
- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;
- Los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en general, tratándose de la administración pública municipal; y
- Los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración.”

En el Estado de México, se da la oportunidad a los Ciudadanos de presentar Iniciativas de ley y es importante subrayar, que pocas Entidades Federativas, como por ejemplo en el Estado de Michoacán, dan oportunidad a la ciudadanía, siendo trascendente, que cualquier Ciudadano preocupado por algún asunto en concreto pueda contribuir con la Legislatura Local, con la modalidad de que un Diputado

pueda hacer suya la Iniciativa del ciudadano o no, en tal caso, la Iniciativa se recibirá como mera solicitud.

González Oropeza cita a Mandujano al recordar que la doctrina señala dos aspectos inherentes a la legislación:

“Un aspecto formal se refiere a la exigencia de formular clara, inequívoca y exhaustivamente los preceptos contenidos en las leyes. Otro aspecto el material, consiste en la ordenación de las instituciones que tienden a solucionar y satisfacer congruentemente los conflictos.”<sup>37</sup>

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, ya analizada anteriormente en este mismo capítulo establece en su capítulo sexto, que las Iniciativas de ley o decreto cubrirán los siguientes requisitos:

Deberán ser presentadas por escrito, firmadas por él o sus autores y serán entregadas:

- A) “A la Secretaría de la Legislatura;
- B) Diputación Permanente; y
- C) Oficialía Mayor”.

La Iniciativa tendrá que cumplir con:

- “Contener exposición de motivos en la que se expresarán los elementos que las sustenten y de ser posibles las conciliaciones jurídicas que las fundamenten.
- Contener el proyecto del articulado, en cuanto a la parte formal normativa.
- acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.”

Serán presentadas a la Legislatura por un Diputado, que se denominará Diputado presentante, con la excepción cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución Política local será presentada por lo menos por tres Diputados, los proyectos presentados por los ciudadanos del Estado serán patrocinados en nombre propio por el Diputado presentante cuando decida adoptarlos y con carácter de mera solicitud a la Legislatura cuando no los acepte como propios.

Al presentarse la Iniciativa el Diputado presentante solicitará de la Presidencia su registro y el acuerdo del trámite legislativo, el cual se otorgará si de la presentación se derivan los elementos necesarios para ello, en caso contrario, sólo se concederá el registro hasta en tanto se satisfagan los requisitos necesarios. El acuerdo del Presidente por el que se de trámite o rechace la Iniciativa, podrá ser recurrido en forma inmediata por cualquier Diputado, promoviendo el desahogo de una cuestión previa razonando ante la Legislatura, los motivos por los que se impugne la

---

<sup>37</sup> González Oropeza Manuel El Poder Legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. UNAM. 1994 Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudios doctrinarios, Núm. 162.

resolución. Desahogada la inconformidad el Presidente someterá a la Legislatura la procedencia o improcedencia de la cuestión previa, mediante votación económica.

Las Iniciativas que se les hayan negado el trámite legislativo, por cuestión previa, no podrán volver a presentarse antes de treinta días de la fecha en que se hayan desechado, y en caso de ser rechazadas por segunda ocasión, no podrán volver a presentarse a la Legislatura en el mismo período ordinario de sesiones.

#### **2.4.2. DICTAMEN.**

Las Iniciativas a las que se haya otorgado el acuerdo del trámite legislativo serán turnadas por el Presidente de la Legislatura, a los Comités Técnicos de Dictamen, que correspondan en razón de la materia o materias a que se refiere dicha Iniciativa. En ningún caso los Diputados presentantes podrán dictaminar Iniciativas para las cuales hayan solicitado su registro y trámite legislativo.

Todo dictamen deberá contener: una parte expositiva de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Ahora bien, existe un plazo máximo de quince días a partir de haber recibido la Iniciativa o solicitar dentro de este mismo plazo al Diputado presentante los informes que estimen necesario para una mejor comprensión. Si no lo hiciera, la legislatura podrá nombrar un Comité especial que se encargue de estudiar el asunto de cuyo dictamen no se haya presentado.

En las reuniones de trabajo de los Comités Técnicos de Dictamen, el Secretario de cualquiera de los Comités Unidos de Dictamen pasará lista a los Diputados asistentes para efectos de constatar el quórum. Por otro lado cualquier miembro de la Legislatura puede asociarse a los Comités a los cuales no pertenezca y discutir en ellos pero sin voto.

Los dictámenes siempre son producto del trabajo de las Comisiones. Los instrumentos legales denominados dictámenes que aprueben o rechacen una Iniciativa pasarán al Pleno para su discusión.

Todos los parlamentos trabajan en mayor o menor medida con la intermediación de las Comisiones, señala Phillip Laundry. En lo que concierne a la labor legislativa, el papel de las Comisiones es generalmente preparatorio; estudian los textos registrados, examinan las modificaciones presentadas, pero no toman la decisión definitiva, sino que presentan proposiciones que son sometidas a la asamblea la que decidirá en sesión plenaria. El Parlamento italiano hace una excepción en el caso del procedimiento simplificado de las *leggine*, que son las leyes adoptadas por la comisión sin pasar por la sesión; este procedimiento no se

aplica a todas las leyes, ya que ciertos ámbitos están excluidos por la Constitución.<sup>38</sup>

A la inversa de la fórmula italiana, la “Comisión de la Cámara completa”, típica del parlamentarismo británico, está constituida por la Cámara deliberante según un procedimiento menos solemne que la sesión normal para examinar el proyecto como una comisión, es decir, sin la adopción formal del texto.

La evolución del sistema francés refleja claramente la problemática del papel de las Comisiones. Bajo la Tercera y la Cuarta Repúblicas, existían las Comisiones especializadas y poderosas, semejantes a las Comisiones del Congreso de los Estados Unidos.

El trabajo de los Comités Técnicos de Dictamen se abocan a la discusión y eventualmente se aprueban, modifican, o rechazan dictaminando su posible procedencia.

Según Moreno Collado se puede agrupar a las Comisiones en cinco diversos tipos: Comisiones legislativas, de vigilancia, de investigación, de comunicación y jurisdiccionales. Las primeras están para el estudio y dictamen de Iniciativas de leyes y decretos; las segundas para vigilar la Contaduría Mayor de Hacienda; las terceras, las que se integran para investigar el sector paraestatal; las cuartas, las de carácter formal o protocolario y finalmente las Comisiones jurisdiccionales las que facilitan el desahogo del juicio político referente a la responsabilidad de servidores públicos, cuando se tiene fuero.<sup>39</sup>

Arnaldo Córdova, quien fue Diputado Federal, considera que: “En todo proceso legislativo es esencial, como todo el mundo lo sabe, el trabajo en Comisiones. las Comisiones no sólo representan foros especiales e idóneas de discusión y resolución, sino una división del trabajo legislativo que, además, reúne los talentos y las aptitudes del órgano legislativo. El buen funcionamiento de las Comisiones, resulta por lo mismo, vital en el proceso legislativo.”<sup>40</sup>

### **2.4.3. DISCUSIÓN.**

En sesión pública ordinaria, ante el Pleno dará lectura al dictamen un Diputado integrante de los Comités Técnicos Unidos (regularmente uno de los Presidentes) que trabajaron en la elaboración del mismo y concluida la exposición de las Comisiones de Dictamen, la Secretaría de la Legislatura resumirá los antecedentes de la Iniciativa.

---

<sup>38</sup> Valencia Carmona Salvador, El Poder Legislativo en la Actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. UNAM 1994. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudio, doctrinas. Núm. 162. p. 201.

<sup>39</sup> Moreno Collado Jorge, El Proceso y la Practica Legislativa, Coloquio, en Política y Proceso Legislativo, coloquio. Senado de la Republica, UNAM Purrúa. 1985. p. 196.

<sup>40</sup> Ovilla Mandujano Manuel. Derecho Procesal Legislativo, México, Esfera 1990. p 410.

El Presidente será responsable de la conducción de la discusión, se inicia al someter a la consideración de la Legislatura el turno a discusión del dictamen por el Presidente, concediendo el uso de la palabra al Diputado presentante para que exponga lo que convenga a su interés, para obtener la aprobación.

Concluida su intervención, el Presidente de la Legislatura abrirá la discusión del dictamen en lo general, registrando la Secretaría el orden de los oradores que solicitaron el uso de la palabra, alternando un orador en pro y otro en contra. Suficientemente discutido el dictamen en lo general, se preguntará si se aprueba o vuelve a los Comités Técnicos de Dictamen para que lo reformen en el sentido de la discusión; concluida la discusión en lo general, se procede conforme a las reglas anteriores a la discusión en lo particular separando uno o varios de los artículos de los que conste la Iniciativa cuando así lo soliciten los Diputados, y en caso de no haber votos particulares en contra, se someterá a votación el dictamen.

Ninguna discusión se podrá suspender, y en los casos en que las disposiciones ordenadas por el Presidente para contener el desorden en el Salón de sesiones, no bastaran, se levantará la sesión pública y podrá continuarse en secreto; porque la Legislatura acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor importancia o urgencia y por una cuestión previa presentada por cualquier miembro de la Legislatura, leyéndose la proposición del Diputado, oyéndose por una sola vez a los Diputados inscritos para hablar en pro y en contra concluyendo con la votación la cual revelará si se aprueba o desecha.

La discusión se encuentra regulada en el artículo 53 de la Constitución del Estado de México y en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, desarrollándose conforme a las disposiciones del Reglamento, contemplando los siguientes supuestos:

- Aprobado o rechazado el proyecto de ley o decreto por los Comités técnicos de dictamen, pasará a discusión al Pleno si éste lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer lo publicará.
- Al presentarse el proyecto de ley o decreto en primera lectura ante el Pleno, si este se considera de obvia resolución o de mera urgencia, pasará de inmediato a discusión en Pleno si éste lo aprobase se remitirá al Ejecutivo, quien, sino tuviere observaciones lo publicará.
- Aprobado o rechazado el proyecto de ley o decreto por los Comités Técnicos de dictamen pasará a discusión al Pleno, si éste lo rechaza no se podrá volver a presentar sino hasta el siguiente período de sesiones.

#### **2.4.4. APROBACIÓN.**

Votado un proyecto de Ley o decreto, se remitirá al Comité de Corrección de Estilo, para que presente el texto para su publicación, salvo que se dispense dicho trámite.

Para substanciar las votaciones dentro del proceso legislativo se recurre a tres clases de votación: económica, nominal y secreta.

Por regla general, será económica la votación en todos los asuntos, a no ser de que se trate de la aprobación de una ley o decreto, en cuyo caso siempre será nominal.

En la votación nominal cada miembro de la Legislatura dice en voz alta su apellido (su nombre si fuere necesario para distinguirse de otro) y la palabra si o no según el sentido de su voto, uno de los proSecretarios hará el registro de la votación iniciando esta por los ProSecretarios siguiendo por los Diputados. Acto continuo, uno de los mismos ProSecretarios pregunta si falta algún Diputado por emitir su voto, concluyendo con la votación del Presidente sin que pueda admitirse después voto alguno dándose a conocer el resultado de la votación. Cuando en la votación de una ley o decreto se registre igualdad numérica de votos, se decidirán repitiéndose la votación en la misma sesión, y si aún persistiera ésta, se abrirá de nuevo la discusión. Si después de ella no varía el resultado volverá el expediente al Comité para que, a más tardar, dentro de cinco días presente dictamen.

La votación será secreta cuando se trate de la elección de personas, salvo disposición en contrario.

En las proposiciones presentadas con el carácter de obvia resolución si se regulara la votación, al tiempo de declararse se concederá la palabra a los Diputados del pro y del contra, por una sola vez después de lo cual se repetirá la votación si el resultado fuera el mismo la proposición será desechada.

Cuando se trate de una adición o reforma a la Constitución los Secretarios de la directiva lo comunicarán a todos los ayuntamientos de los municipios de la entidad, acompañando copia de la Iniciativa, del dictamen y de la minuta proyecto de decreto respectivos, para efectos de que hagan llegar su voto a la Legislatura o a la Diputación Permanente dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que reciban la comunicación. A falta de respuesta será considerada como voto aprobatorio.

Tratándose de leyes o decretos de la incumbencia exclusiva de la Legislatura se hará la comunicación al Ejecutivo del Estado de México, para el solo efecto de publicación y observancia.

Según García Máynez la aprobación, "Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial".<sup>41</sup>

#### **2.4.5. EXPEDICIÓN.**

---

<sup>41</sup> García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa 1955. p. 55.

La expedición de una ley consiste en un acto jurídico a través del cual el Congreso remite al Ejecutivo lo aprobado

La aprobación es un resultado que se manifiesta por medio del voto de los Diputados. Con esto termina el trabajo del Legislador con relación al derecho positivo.

Entendiéndose por ley, toda resolución emanada del Poder Legislativo, con las características de ser obligatoria, general, abstracta e impersonal y que trate materias de interés común.

#### **2.4.6. SANCIÓN.**

Existe otro momento procesal, el cual se llama sanción o veto. Denominándose Sanción a la aceptación de una Iniciativa por el Poder Ejecutivo, posterior a la aprobación. El primer vocablo aquí es utilizado como sinónimo de aprobación por parte del Ejecutivo de una Iniciativa de ley aprobada por el Poder Legislativo. El vocablo veto esta utilizado en el sentido de oposición a lo mismo, aunque esta facultad en el derecho mexicano no es absoluta.

#### **2.4.7. PROMULGACIÓN.**

La promulgación es un acto material destinado a hacer visible, porque contiene la orden de publicación la normatividad obligatoria, general y abstracta.

Para Felipe Tena Ramírez la promulgación de la ley el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir.

Con este acto, dice el maestro Tena, la ley adquiere valor imperativo; sin embargo no es obligatoria sino hasta que su existencia es notificada, esto es, hasta que su publicación se realiza.<sup>42</sup>

Para Eduardo García Máynez, la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: "El primero en el cual el ejecutivo interpone su autoridad para que la ley tenga por disposición obligatoria; y en el segundo, la publicación propiamente, por la cual el ejecutivo da a conocerla a quienes deban cumplirla".<sup>43</sup>

Por su parte, Ulises Schmill, añade que en México la promulgación tiene las siguientes funciones: "Reconocer, un hecho que el congreso ha aprobado, ya sea una ley o un decreto y lo ha remitido al ejecutivo y éste por último ordena también su observancia".

---

<sup>42</sup> Santaolalia López Fernando, Derecho Parlamentario Español. Editora nacional Madrid España Cultura y Sociedad 1984. p. 194.

<sup>43</sup> Idem.



Por lo anterior se deduce que la promulgación no es la certificación del ejecutivo de la regularidad del proceso legislativo.<sup>44</sup>

#### **2.4.8. PUBLICACIÓN.**

La publicación, es una obligación que corresponde al Poder Ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, sancionada y aprobada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama “Diario Oficial de la Federación”. En el Estado de México recibe el nombre de “Gaceta del Gobierno”, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

Quienes afirman que promulgación y publicación son sinónimos, se basan en la utilización que hace la Constitución de ambos términos.

Además de la fracción I del artículo 89, la Ley Fundamental se refiere a la promulgación en el inciso c) del artículo 72 que en su parte conducente expresa: “...sí por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”; el mismo artículo 72, pero en el inciso a) prescribe: “aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente”.

De este modo, se hace evidente que para referirse a lo mismo el constituyente utilizó dos términos diferentes.

Partiendo de esta consideración Jorge Carpizo opina que el intérprete no puede distinguir, cuando la Constitución no lo hace, por lo que debe considerarse que ambas expresiones son sinónimas. Agrega Carpizo, que la distinción entre ambos términos puede resultar peligrosa, ya que después del período de la sanción, cuando el Presidente interpone o no interpone su veto, la Constitución no le da al Ejecutivo facultad para hacer nuevas observaciones. De este modo, el hecho de que el Ejecutivo tuviera la facultad de revisar si se cumplieron los requisitos del procedimiento legislativo se traduciría en un segundo veto, nulificando la actividad del Poder Legislativo, pues amparado en esta facultad, el Presidente podría no publicar la ley.<sup>45</sup>

Así, la publicación de la ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, que pueda o no pueda ejercer, sino es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo “motu proprio”.

#### **2.4.9. INICIACIÓN DE VIGENCIA DEL INSTRUMENTO LEGAL.**

---

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Ovilla Mandujano Manuel. Derecho Procesal Legislativo, México, Esfera 1990. p 412.

Finalmente, aparece el momento procesal de iniciación de vigencia que técnicamente se llama “vacatio legis” y que consiste en el lapso que media entre el momento de su publicación y aquel en la que en la norma entra en vigor.

Miguel Villoro Toranzo expresa que la “vacatio legis” nunca debe ser demasiado breve, pues resulta necesario conceder a los destinatarios de la ley el plazo suficiente para que puedan conocerla y adaptarse a las nuevas disposiciones.<sup>46</sup>

Con merito en lo antes expuesto, considero el particular interés de haber enunciado lo que considero ha sido y es concluyente para el ejercicio del Poder Legislativo en el estado de México, y comparto la ideología de Norberto Bobbio, de la cual hago mención al inicio del presente capítulo, en el sentido de que “UN PODER QUE CON BASE EN UN CRITERIO ES AFIRMADO COMO LEGÍTIMO, CON BASE EN OTRO PUEDE SER CONSIDERADO ILEGÍTIMO”.

---

<sup>46</sup> Villoro Toranzo Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, México 1974, Porrúa. p. 177.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

*EL ESTUDIO MÁS DIGNO DE LA POLÍTICA NO ES  
EL HOMBRE SINO LAS INSTITUCIONES*

*JOHN PLAMENATZ*

#### **3.1. ÓRGANOS DE LA LEGISLATURA.**

En el ejercicio de sus funciones, la Legislatura actuará a través de órganos, los cuales se estipulan y establecen en la Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo y los cuales se van adecuando a las necesidades de la conformación de cada Legislatura.

Los Órganos de la Legislatura están integrados por Diputados de las diversas fracciones legislativas.

##### **3.1.1. LA DIRECTIVA DE LA LEGISLATURA.**

La Directiva de la Legislatura estará integrada por un Presidente, dos VicePresidentes, dos Secretarios y dos ProSecretarios; los VicePresidentes suplirán en sus faltas alternativamente al Presidente, los Secretarios a los VicePresidentes y los ProSecretarios, lo harán respecto de los Secretarios. Los integrantes de la Directiva se elegirán mensualmente en votación secreta y no podrán ser electos para ocupar igual cargo u otro durante el mismo periodo, las mismas disposiciones rigen a las elecciones de la Directiva de los periodos extraordinarios. El Presidente de la Directiva, lo será también de la Legislatura.

Los integrantes de la Directiva que presidirán la Legislatura en el mes de inicio de los periodos ordinarios y extraordinarios, serán electos en junta dentro de los siete días anteriores al inicio del periodo; en el supuesto de que la junta no se realizara, podrán elegirse el primer día del periodo respectivo.

Cada mes en la fecha en que se abran las sesiones iniciara su gestión la nueva directiva, para lo cual deberá ser elegida dentro de los siete días anteriores, o bien en la primera sesión del mes en el que deba de fungir.

El Presidente de la Directiva de la Legislatura comunicara su integración a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, a los Ayuntamientos de los municipios, a las cámaras del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados y ordenará su publicación en la Gaceta del Gobierno.

Los integrantes de la Directiva desempeñarán en sus funciones conforme a lo dispuesto por la Constitución, la ley, reglamento y los acuerdos del Presidente, correspondiéndole, bajo la autoridad del Presidente, vigilar la buena marcha del trabajo legislativo, aplicando con imparcialidad las disposiciones de la ley y del reglamento, siendo sus atribuciones las siguientes:

“•Velar por el respeto al fuero de los Diputados y preservar la inviolabilidad del recinto legislativo;

•Presidir las sesiones;

•Declarar el quórum o la falta de este;

•Abrir, suspender, declarar recesos y levantar las sesiones; así como la citación de las mismas;

•Integrar el orden del día, dándolo a conocer a los Diputados;

•Conducir los debates y deliberaciones;

•Acordar el trámite de los asuntos que se sometan a la consideración de la Legislatura;

•Someter a discusión los dictámenes que presenten las Comisiones;

•Conceder el uso de la palabra a los Diputados;

•Requerir a los Diputados que sin causa justificada falten a las sesiones para que asistan y en su caso, aplicar las sanciones que correspondan;

•Exhortar a los Diputados a guardar orden, respeto y compostura durante el desarrollo de las sesiones;

•Proveer lo necesario para preservar el orden y respeto durante las sesiones;

•Cuidar que el público asistente a las sesiones observe el debido respeto y compostura y pedir el auxilio de la fuerza pública cuando se haga necesario para imponer el orden en el desarrollo de las mismas;

•Suspender la sesión pública y disponer su continuación con carácter de secreta o citar en un término no mayor de 24 horas para su reanudación, cuando el orden sea alterado por los miembros de la Legislatura y no sea posible restablecerlo;

•Firmar con los Secretarios, las resoluciones a que se refiere la Constitución;

•Representar jurídicamente al Poder Legislativo ante todo género de autoridades;

•Representar a la Legislatura en los actos cívicos o de cualquier otra índole a que haya sido invitada;

•Nombrar las Comisiones especiales de protocolo;

•Adoptar las decisiones y medidas que se requieran para la organización y buena marcha del trabajo legislativo; y

•Las demás que se deriven de la constitución, la ley, el reglamento o de las disposiciones o acuerdos que emita la asamblea.”

El Presidente de la Legislatura podrá ser removido por la Asamblea cuando de manera reiterada quebrante las disposiciones de la ley; para ello se requiere que algún Diputado presente moción fundada y motivada en este sentido. Se escuchará un orador en contra si lo hubiere, luego de lo cual la Asamblea resolverá si se turna o no a discusión; de ser afirmativa, se escuchara a dos oradores en pro y dos en contra y se someterá a votación nominal. Para que la remoción sea aprobada, y se requiere del voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

Los VicePresidentes auxiliarán al Presidente de la Legislatura en el desempeño de sus funciones.

Son atribuciones de los Secretarios:

- “•Auxiliar al Presidente en la preparación del orden del día de las sesiones;
- Pasar lista de asistencia y verificar la existencia del quórum;
- Distribuir el orden del día entre los Diputados, así como el acta de la sesión anterior;
- Leer los asuntos listados en el orden del día y los documentos que ordene el Presidente de la Legislatura;
- Dar lectura a las Iniciativas de ley o decreto que no sean iniciadas por los Diputados;
- Recabar y contar los votos de los Diputados, comunicando el resultado del Presidente;
- Entregar las Iniciativas y expedientes, a las Comisiones o Comités correspondientes, a más tardar al tercer día del acuerdo respectivo;
- Proporcionar a las Comisiones o Comités la información que obre en su poder, cuando lo soliciten;
- Informar al final de cada sesión de las faltas de asistencias justificadas y sin justificar de los Diputados;
- Firmar las resoluciones que expida la Legislatura, así como la correspondencia que lo requiera;
- Cuidar que se redacten las actas de las sesiones en forma fidedigna y asentarlas en el registro respectivo a más tardar al día siguiente de su aprobación;
- Expedir y certificar copia de documentos que obren en el archivo de la Legislatura;
- Supervisar las funciones de la Oficialía Mayor en cuanto a la secretaría se refiere;
- Proporcionar la documentación necesaria para la edición del Diario de Debates; y
- Las demás que se deriven de las disposiciones legales o acuerdos de la Asamblea o del Presidente de la Legislatura.

### **3.1.2. LA DIPUTACIÓN PERMANENTE.**

La Diputación Permanente funcionará durante los recesos de la Legislatura, representándola en los términos previstos por la Constitución, la ley y otras disposiciones legales.

La Diputación Permanente se integrará por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y seis miembros más. Para cubrir la falta de los titulares se elegirán cinco suplentes.

La elección de la Diputación Permanente se llevará a cabo en votación secreta. La Diputación Permanente se instalará inmediatamente después de la sesión de clausura del período ordinario, comunicándolo por conducto de su Presidente, al Gobernador del Estado, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, a los ayuntamientos de los municipios de la Entidad, a las Cámaras del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Su integración se publicará en la “Gaceta del Gobierno” y concluirá sus funciones al inicio del siguiente período ordinario.

Las sesiones de la Diputación Permanente, tendrán lugar por lo menos dos veces al mes, en los días y horas que el Presidente de la misma señale, o cuando lo soliciten las dos terceras partes de sus miembros.

Las sesiones serán válidas cuando se encuentren presentes cinco de sus miembros, entre quienes deberá estar el Presidente o el Vicepresidente.

Son atribuciones de la Diputación Permanente, las siguientes:

- “•Representar a la Legislatura a través de su Presidente ante todo género de autoridades, aún durante los períodos extraordinarios;
- Excitar a los Poderes de la Unión a que presten su protección al Estado, en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Recibir, analizar y resolver la solicitud que formulen cuando menos la mitad más uno de los miembros de la Legislatura, para convocarla a período extraordinario;
- Expedir la convocatoria a período extraordinario, proveyendo que entre la publicación y la sesión de apertura, medien al menos cuarenta y ocho horas.
- Convocar a los Presidentes de las Comisiones correspondientes para la integración de la Comisión de Examen Previo, en los casos de juicio político y declaración de procedencia;
- Despachar la correspondencia oficial de la Legislatura;
- Formar Comisiones para el despacho de los asuntos de su competencia; y
- Las demás que le confieran la Constitución, la ley y otros ordenamientos.”

Cuando la Legislatura se encuentre en período extraordinario, la Diputación Permanente seguirá conociendo y despachando los asuntos de su competencia, si éstos no fueron incluidos en la convocatoria respectiva.

Las Iniciativas recibidas en los períodos de receso de la Legislatura, serán turnadas por el Presidente a las Comisiones de la Diputación Permanente, para su estudio y dictamen.

En la segunda sesión de los períodos ordinarios, se dará cuenta con los dictámenes de las Iniciativas y asuntos que hayan sido del conocimiento de la Diputación Permanente durante el receso, para que continúe su trámite.

En el ejercicio de sus funciones, la Directiva de la Diputación Permanente observará en lo conducente las normas que rigen para la Directiva de la Legislatura.

### **3.1.3. LA GRAN COMISIÓN.**

La Gran Comisión funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrada por un Presidente, un Secretario y diez Vocales.

En la segunda Sesión del Primer Período de Sesiones Ordinarias de su ejercicio Constitucional, la Legislatura elegirá en votación nominal y por mayoría simple de votos a los integrantes de la Gran Comisión.

El Presidente y el Secretario, durarán en su encargo un año, al termino del cual, la Asamblea elegirá, en la segunda sesión ordinaria del Primer Período de Sesiones del año que corresponda, de entre los integrantes de la Gran Comisión a quienes deberán ocupar dichos cargos.

Son atribuciones de la Gran Comisión:

- “•Proponer a la Asamblea los integrantes de las Comisiones y de los Comités, así como su sustitución cuando exista causa justificada para ello;
- Proponer a la Asamblea la integración de nuevas Comisiones de dictamen, especiales, o de Comités, así como a los Diputados que deban integrarlas;
- Apoyar en el desarrollo de sus trabajos a las Comisiones y Comités;
- Supervisar la edición del Diario de Debates;
- Proponer a la Asamblea la designación del Oficial Mayor, del Contador General de Glosa, del Contralor y del Director General de Administración; así mismo, informarle sobre la renuncia, remoción o licencia de éstos;
- Establecer las bases para la elaboración y aplicación del presupuesto anual del Poder Legislativo;
- Autorizar la creación de las unidades administrativas que requiera la Legislatura, a propuesta de su Presidente;
- Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurran los miembros de la Legislatura;
- Conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos del Poder Legislativo y los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de la Entidad, por el incumplimiento de las

obligaciones que señala la ley de la materia, pudiendo delegar tales funciones a la Contraloría, tratándose de los servidores públicos del Poder Legislativo que no sean de elección popular; y

- Las demás que le confieran la ley, el reglamento o la Asamblea.

La Gran Comisión se reunirá, por lo menos una vez al mes para tratar los asuntos de su competencia. Para que sus resoluciones sean válidas, deberán estar presentes, cuando menos siete de sus integrantes, entre quienes deberán estar el Presidente. Sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los presentes; el Presidente tendrá voto de calidad.

En las faltas temporales del Presidente, lo sustituirá el Secretario. Las faltas del Secretario sean cubiertas por los Vocales en su orden.

Si la falta de cualquiera de los integrantes fuere definitiva se procederá a una nueva elección, por mayoría simple de la Asamblea, de entre los miembros de la fracción legislativa, de la cual el Diputado forma parte.

Son atribuciones del Presidente de la Gran Comisión:

- Coordinar las funciones de la Gran Comisión;
- Convocar a sesiones de la Gran Comisión;
- Conducir las relaciones con los otros poderes del Estado, con los poderes federales, con los gobiernos de los demás estados de la federación y con los ayuntamientos de los municipios de la entidad;
- Ejecutar las resoluciones y acuerdos de la Gran Comisión proveyendo a su exacta observancia;
- Proponer a la Gran Comisión, la integración de las Comisiones y Comités de la Legislatura, así como la sustitución de sus miembros;
- Dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la organización administrativa de la Legislatura;
- Proponer a la Gran Comisión la creación de las unidades administrativas que sean necesarias;
- Formular a la Gran Comisión las propuestas que deban ser sometidas a la Asamblea para nombrar los servicios públicos del Poder Legislativo cuya designación esté reservada a ésta;
- Expedir los nombramientos de los servidores públicos del Poder Legislativo, designados por la Asamblea;
- Nombrar y remover al personal de la Legislatura en los casos que no sea competencia de la Asamblea, así como resolver sobre licencias y renunciaciones;
- Representar al Poder Legislativo ante el Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado;
- Suscribir, con autorización de la Gran Comisión, las operaciones y convenios financieros y crediticios con instituciones, organismos o dependencias, públicas o privadas;



- Administrar el presupuesto de egresos de la Legislatura, tomando en cuenta las opiniones del Comité de Administración y de la Gran Comisión; Informar anualmente a la Asamblea de las actividades de la Gran Comisión, y
- Las demás que le confieran la ley, otras disposiciones legales, La Asamblea o la Gran Comisión.

Son atribuciones del Secretario de la Gran Comisión:

- Citar a sesión a los Diputados que la integran, por acuerdo del Presidente;
- Registrar la asistencia a las sesiones y verificar el quórum;
- Asentar en actas los acuerdos tomados por la Gran Comisión y firmarlos, junto con el Presidente;
- Informar al Presidente de la documentación recibida;
- Distribuir a los Diputados el Diario de Debates; y
- Las demás que le encomiende el Presidente.

Son atribuciones de los Vocales:

- Auxiliar al Secretario en el despacho de los asuntos a su cargo; y
- Las que les encomiende la Gran Comisión o su Presidente.

Lo expuesto en este apartado es como se encontraba constituida la LIV Legislatura del Estado de México y en funcionamiento la Gran Comisión, cabe mencionar que en esta Legislatura es la primera vez que se llega a un acuerdo para modificar la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para que sea rotativa la Presidencia hasta por un año.

Pero como he estado tratando de explicar el trabajo Legislativo es dinámico, en la práctica se ha observado que con esta reforma no es suficiente, sino que desde mi punto de vista la Gran Comisión, debería ser substituida por un Órgano de Gobierno en el cual los Coordinadores de todas las fracciones legislativas representadas en el Congreso, sean, los que de manera colegiada tomarán las decisiones del rumbo de los trabajos, administración y representación, con lo que se estaría fortaleciendo el diálogo y el consenso; por otra parte al interior del Congreso en los nombramientos de los servidores públicos de este Poder, se ganaría conciencia de que el Órgano de Gobierno lo constituyen todos los Diputados representados por sus Coordinadores.

#### **3.1.4. LAS COMISIONES Y LOS COMITÉS.**

Los cargos de los miembros de las Comisiones de dictamen, se incluirán en la propuesta de integración que formule la Gran Comisión, y serán un Presidente, un Secretario, un Prosecretario y cuatro miembros.

Para su integración se considerará a los Diputados de las diferentes fracciones Legislativas.

Al conocer de un asunto dos o más Comisiones, los cargos de Presidente, Secretario y Prosecretario, se turnarán alternativamente por reunión de trabajo, entre quienes ostenten dichos cargos en cada comisión.

Los Presidentes de las Comisiones conducirán los trabajos de estudio y dictamen y serán responsables de los documentos y expedientes que les sean entregados.

Las reuniones de las Comisiones no serán públicas, salvo que por acuerdo de sus integrantes puedan tener ese carácter.

Para el mejor desempeño de sus trabajos, las Comisiones podrán invitar por conducto del Presidente de la Gran Comisión, a servidores públicos del Estado y de los municipios cuyos conocimientos o información favorezcan el estudio del asunto a dictaminar.

Asimismo podrán solicitar a la Gran Comisión que se invite a personas y a los representantes de instituciones públicas o privadas para proveerse de elementos de juicio para dictaminar.

Las reuniones de trabajo de las Comisiones, a las que concurren servidores públicos o expertos, se desarrollarán en lo conducente conforme a las reglas señaladas la comparecencia de los servidores públicos ante la Legislatura.

Las Comisiones de dictamen, cuando lo estimen necesario para la mejor comprensión y estudio de las Iniciativas de que conozcan podrán:

“•Por conducto de sus Presidentes, pedir al Presidente de la Gran Comisión que soliciten la información, datos o copias de documentos que estimen necesario para el estudio de los asuntos a su cargo.

•Proponer que la Legislatura que acuerde solicitar al Gobernador del Estado, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia o a los Presidente Municipales, la comparecencia ante la Asamblea, de servidores públicos en cuanto sea necesaria para el estudio de Iniciativas de ley o decreto relacionados con el despacho de sus respectivas competencias; y

•Solicitar los servicios de asesoría profesional del sector público o privado, cuando se considere conveniente y previa aprobación del Presidente de la Gran Comisión.”

Para el trámite de los asuntos de su competencia, las Comisiones se reunirán cuantas veces sea necesario mediante citatorio que hagan sus respectivos Presidentes a sus integrantes, de la siguiente manera:

- A través del Secretario de la directiva, en sesión;
- En reunión de las propias Comisiones;

- Por escrito con acuse de recibo en las oficinas de los Diputados, cuando menos con veinticuatro horas de anticipación.

En todos los casos el citatorio contendrá el día, la hora, y el lugar, y el asunto a tratar.

En caso de ausencia de alguno de los integrantes de la directiva de la comisión, tomará su lugar quien le siga con orden jerárquico. Si la ausencia fuere definitiva, la Asamblea decidirá sobre la sustitución.

El Presidente de la Comisión será el encargado de presentar el dictamen a la consideración de la Asamblea. Cuando se trate de Comisiones Unidas, se pondrán de acuerdo sobre quien deba hacerlo, lo mismo cuando sea otro de los integrantes de las Comisiones.

En las reuniones de trabajo de las Comisiones se estudiarán los asuntos, primero en lo general y luego en lo particular, pudiendo expresar los Diputados integrantes de las mismas sus puntos de vista, verbalmente o por escrito.

Para que una Comisión pueda realizar reuniones de trabajo deberán asistir la mayoría de sus integrantes, entre los que deberán estar quien la presida.

La sustitución de algunos de los integrantes de las Comisiones o Comités, sólo será acordada por la Asamblea cuando de la motivación expresada en la propuesta de la Gran Comisión se desprenda la existencia de causa justificada.

Salvo que se trate de falta absoluta o licencia definitiva, el Diputado a sustituir podrá expresar lo que a su interés convenga.

Los Comités atenderán una materia específica y podrán ser permanentes o transitorios.

Los cargos dentro de los Comités, su organización y funcionamiento, se regularán conforme a lo que les sea aplicable de la normatividad establecida para las Comisiones de Dictamen.

### **3.2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA.**

La actividad de la LIV Legislatura del Estado de México, es donde se refleja el resultado del proceso legislativo que se lleva a cabo, para que la Cámara en ejercicio de sus atribuciones emita sus resoluciones las cuales pueden ser con el carácter de ley, decretos, acuerdos, Iniciativas al Congreso de la Unión, excitativa a los Poderes de la Unión para que presenten su protección al Estado y las demás determinaciones o actos que les señalen las leyes.

A continuación se describen todos los decretos expedidos, en el periodo tomado como muestra para la elaboración de la presente investigación, en el cual se explica su materia que es lo que da la naturaleza del acto para que sean publicados como

decretos o como acuerdos, pero este tema lo retomaremos más adelante con todo detalle.

## DECRETOS EXPEDIDOS POR LA “LIV” LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

**5 DE SEPTIEMBRE DE 2000 AL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2001.**

DECRETO NÚMERO	DESCRIPCION	APROBACIÓN	MATERIA	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.	11-Sep-2000	LEGISLATIVA	12-09-2000 (3ª. Sección)
2	Con el que se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, Arturo Montiel Rojas, para salir al extranjero del 28 de Septiembre al 6 de Octubre del año en curso.	26-Sep-2000	ADMINISTRATIVA	27-09-2000 (3ª. Sección).
3	Con el que se aprueba la licencia acordada por el Consejo de la Judicatura, a favor del Licenciado Armando Genaro Hernández Suárez, para separarse del cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, por el período comprendido del 5 de octubre del año dos mil al 27 de julio del año dos mil uno.	26-Sep-2000	ADMINISTRATIVA	27-09-2000 (3ª. Sección).
4	Por el que se autoriza al Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, México a desincorporar de la Administración Pública y permutar un inmueble, por otro particular, propiedad de la C. Ángela Dzul de Jacobo.	20-Oct-2000	ADMINISTRATIVA	23-10-2000 (3ª. Sección).
5	Con el que se reforma el decreto número 200, aprobado por la H. “LIII” Legislatura del Estado de México, publicado en la “Gaceta del Gobierno el 31 de agosto de 2000.	23-Nov-2000	ADMINISTRATIVA	27-11-2000 (3ª. Sección)
6	Con el que se desincorpora del patrimonio municipal un área de 4,314.40 m2, de una superficie de 22,000.00 m2, la inmueble ubicado en la comunidad de El Salitre, sobre la carretera federal Ixtapan de la Sal, Tonático y se autoriza al Ayuntamiento de Ixtapán de la Sal,	23-Nov-2000	ADMINISTRATIVA	27-11-2000 (3ª. Sección).

	México, a permutar el citado inmueble, por otro de propiedad de la empresa "Embotelladora de Toluca, S.A. de C.V.", ubicado en la calle Independencia Núm. 23, esquina con Juárez, Ixtapan de la Sal, México, con una Superficie de 1,197.00 m2.			
7	Con el que se declara Visitante Distinguido del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, al Presidente del Consejo de Estado y Ministros de la República de Cuba, Comandante Fidel Castro Ruz.	23-Nov-2000	ADMINISTRATIVA	29-11-2000 (4ª. Sección).
8	Con el que se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado. Arturo Montiel Rojas, para salir al extranjero del 11 al 16 de Diciembre del año en curso.	1-Dic-2000	ADMINISTRATIVA	05-12-2000 (3ª. Sección).
9	Con el que se reforma el decreto Número 8, aprobado por la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, publicado en la "Gaceta de Gobierno" el 5 de Diciembre del año 2000.	20-Dic-2000	ADMINISTRATIVA	21-12-2000 (3ª. Sección).
10	Con el que se aprueban las tablas de valores actualizados para la administración de los valores unitarios del suelo y de construcción para el año 2001.	19-Dic-2000	ADMINISTRATIVA	26-12-2000 (2ª. Sección).
11	Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para el Ejercicio Fiscal del año 2001.	23-Dic-2000	LEGISLATIVA (DE VIGENCIA ANUAL)	29-12-2000 (2ª. Sección).
12	Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2001.	23-Dic-2000	LEGISLATIVA (DE VIGENCIA ANUAL)	29-12-2000 (2ª. Sección).
13	Con el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios.	23-Dic-2000	LEGISLATIVA (DE VIGENCIA ANUAL)	29-12-2000 (2ª. Sección)
14	Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, para el ejercicio fiscal del año 2001.	23-Dic-2000	LEGISLATIVA (DE VIGENCIA ANUAL)	29-12-2000 (2ª. Sección)
15	Con el que se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, Arturo Montiel Rojas a salir al extranjero del 21 al 26 de enero	9-Ene-2001	ADMINISTRATIVA	10-01-2001 (2ª. Sección)

	del año 2001.			
16	Con el que la Diputación Permanente convoca a la "LIV" Legislatura del Estado de México a sesiones extraordinarias.	19-Feb-2001	ADMINISTRATIVA	20-02-2001 (3ª Sección).
17	Con el que la Diputación Permanente convoca a la "LIV" Legislatura del Estado de México a sesiones extraordinarias.	20-Feb-2001	ADMINISTRATIVA	22-02-2001 (3ª. Sección).
18	Con el que se nombra al C. Lic. Miguel Ángel Osorno Zarco, Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México.	1-Mar-2001	ADMINISTRATIVA	4-03-2001 (1ª. Sección).
19	Con el que se reforma el Decreto Número 17, aprobado por la Diputación Permanente de la H. "LIV" Legislatura del Estado de México Publicado en la "Gaceta del Gobierno" el 22 de Febrero del 2001.	28-Mar-2001	ADMINISTRATIVA	28-03-2001 (4ª. Sección).
20	Con el que se autoriza al Titular del Ejecutivo del Estado, Lic. Arturo Montiel Rojas, para salir al extranjero del 10 al 15 de Abril y del 2 al 15 de Mayo del año 2001.	5-Abril-2001	ADMINISTRATIVA	5-04-2001 (4 Sección).
21	Con el que se abroga los decretos 17 y 19, aprobados por la Diputación Permanente de la LIV Legislatura del Estado de México, publicados en la Gaceta del Gobierno, el 22 de febrero y el 28 de marzo del año en curso, respectivamente.	24-Abril-2001	ADMINISTRATIVA	24-04-2001 (3ª. Sección).
22	Por el que se declara recinto oficial de la H. "LIV" Legislatura del Estado de México al Centro Cultural "Maestro Enrique Batiz", ubicado en la Cabecera Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, para la sesión Pública que se celebrará el día 24 de junio del año 2001.	9-Mayo-2001	ADMINISTRATIVA	11-05-2001 (3a. Sección)
23	Con el que se aprueban las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	27-Marzo-2001	LEGISLATIVA	16-05-2001 (5ª. Sección).
24	Con el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, Arturo Montiel Rojas, para salir al extranjero del 1 al 9 de Junio de 2001.	25-Mayo-2001	ADMINISTRATIVA	28-05-2001 (3ª Sección).

25	Con el que se tuvo a bien declarar aprobada, la adición de un tercer párrafo al artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	1-Junio-2001	LEGISLATIVA	11-06-2001 (3ª Sección)
26	Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México.	23-Mayo-2001	LEGISLATIVA	12-06-2001 (6ª. Sección).
27	Por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado a Donar a título gratuito un inmueble de propiedad estatal a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	24-Junio-2001	ADMINISTRATIVA	25-06-2001 (3ª. Sección)
28	Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal para el mantenimiento de vialidades de Cuautitlán Izcalli.	24-Junio-2001	LEGISLATIVA	2-07-2001 (3ª. Sección).
29	Con el que se aprueba la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2000.	27-Junio-2001	ADMINISTRATIVA	30-07-2001 (3ª. Sección).
30	Con el que se autoriza al Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, a contratar financiamiento.	27-Julio-2001	ADMINISTRATIVA	30-07-2001 (3ª. Sección).
31	Con el que se reforman los artículos 21 Fracción 1; 24 Fracción IV; Fracción VII y VIII; 74 Fracciones I, II, III, V, VI, y VII; 185 Fracción III, 265; y se deroga el artículo 266 del Código Electoral del Estado de México.	15-Oct-2001	LEGISLATIVA	24-08-2001 (3ª. Sección)
32	Con el que se autoriza al Titular del Ejecutivo del Estado, a salir al extranjero los días 8 y 9 de Septiembre y del 16 al 30 de octubre de 2001.	31-Ago-2001	ADMINISTRATIVA	3-09-2001 (3ª. Sección)
33	Por el que se ratifica el nombramiento del Procurador General de Justicia del Estado de México, que el Gobernador Constitucional del Estado hizo a favor del Licenciado en Derecho Jesús Alfonso Navarrete Prida.	15-Sep-2001	ADMINISTRATIVA	15-09-2001 (1ª. Sección)

La presente tabla, es meramente enunciativa ya que es el resultado de conjuntar la actividad legislativa con el trabajo propiamente del proceso legislativo y del cual solo se tomo una muestra para la elaboración del presente trabajo, la cual refleja la variedad de materias necesarias para el quehacer diario de la sociedad y en la cual las Legislaturas de los Estados son pieza clave del marco jurídico social, motivo por el cual la comunicación entre los integrantes de las mismas y los ciudadanos debe ser privilegiada para no cometer omisiones o extra limitarse en las materias motivo de estudio y las cuales se traducirán en ejes rectores de desarrollo, bienestar, convivencia y seguridad en nuestro entorno.

### 3.2.1. LEYES.

La palabra ley, proviene del vocablo "legere", que para unos significa escoger, y para otros leer, "porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se le leía al pueblo para que todos la supiesen", según lo expresan Escriche y Cabanellas en sus diccionarios.

Ley, se escribe en otros idiomas: portugués, lei; inglés, law; francés, loi; alemán, gesetz e italiano, legge.<sup>47</sup>

El Diccionario de términos Constitucionales y Parlamentarios, registra las siguientes definiciones que se hallan en otros diccionarios de la propia especialización, v. gr.: "cuerpo de reglas decretadas o acostumbradas reconocidas por una comunidad como obligatorias" "Todas las reglas de conducta establecidas y declaradas obligatorias por la autoridad" "Regla de conducta establecida por la autoridad. Estatuto".<sup>48</sup>

Desde la antigüedad se han vertido tantas definiciones respecto a la ley que actualmente son incontables. He aquí algunas de ellas:

"Ley es lo que el pueblo manda o dispone, ordinatio rationis ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, solemniter promulgata. (La ordenación de la razón al bien común, solemnemente promulgada porque tiene el cuidado de la comunidad)".<sup>49</sup>

Según Santo Tomás de Aquino, "La ley eterna es la razón divina de la que participa el universo. La ley natural es la participación del hombre en la ley eterna. La ley humana es la aplicación de la ley natural hecha por el hombre a través de jus gentium y del jus civile. La ley divina es la voluntad de Dios revelada para dirigir al hombre".<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970. P. 209.

<sup>48</sup> Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Webster Chambers. Oxford 1986. (consulta vía web p. 2 de 5)

<sup>49</sup> Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970. p. 211.

<sup>50</sup> Arnaiz Amigo Aurora Estructura del Estado. Porrúa tercera edición 1997. p. 146.



En todas o casi todas las definiciones de la Ley, hallamos los siguientes elementos: "Es un precepto o conjunto de preceptos; dictado por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo en razón de la justicia y para bien de los gobernados".

Desde un punto de vista puramente formal, Ley es: "lo acordado por los Órganos Legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito", pero en la Constitución del Estado moderno, "lo formal no tiene una significación en sí mismo, no hay que considerarla como "forma" en ningún sentido especial o eminente, sino tan sólo como expresión abreviada de una ampliación de carácter extraordinario de la competencia de ciertas instancias y, por el consiguiente, debe tomarse en cuenta un "concepto político" de Ley "que ninguna especie de Estado o de Derecho es capaz de suprimir" La ley es emanación de la voluntad popular representada por el Parlamento. "La cooperación de la Representación Popular ha de entenderse, naturalmente, sólo como una de las características del concepto de Ley derivadas del concepto democrático-político de Ley." Este carácter político se extiende a lo que pasa por "material" en razón de que no es "formal". Ley es una norma jurídica... en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar entre ellos y el mismo los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial.

Dentro del ámbito del Derecho Positivo Mexicano entendido como Derecho Legislado, la ley debe tener las siguientes características:

- a) Debe ser justa, en cuanto debe ser igual para todos los miembros del cuerpo social;
- b) debe ser bilateral, es decir, debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo. Aquel, investido de una facultad a la que corresponde una obligación de éste;
- c) debe ser general, pues no debe manifestarse en relación con una persona o caso particular. Debe ser dictada en forma abstracta sin consideración a los intereses privativos de una persona dada;
- d) obligatoria, porque la ley no debe ser una invitación sino un mandato y como tal, imperativo. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando promulga una ley, utiliza la siguiente fórmula: Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento; y
- e) coercitiva, esto quiere decir que, si sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados puntualmente. La coercibilidad implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aún contra la voluntad del obligado.

### **3.2.2. DECRETOS.**

El término decreto proviene del latín "decretum", cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter legislativo, proveniente de una Institución del

Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.

La palabra decreto se escribe en francés décret; en inglés decree; en alemán Erlass, Dekret y en italiano decreto.<sup>51</sup>

El Decreto es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el Titular del Órgano Ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el Órgano Legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa, tiene como características la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación.

La función específica del Decreto la encontramos al establecer la diferencia entre está y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales. Mientras que el Decreto contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas.

En el ámbito Parlamentario de otros países, el establecimiento del denominado Decreto-Ley, se produjo con el nacimiento del estado social de derecho, haciéndose necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico. Actualmente, en el procedimiento para la elaboración del llamado Decreto- Ley, el Órgano Legislativo convalida o deroga esa disposición para objetivos determinados y por un tiempo limitado. Este acto o figura aparece tanto en los sistemas de Gobierno Presidencial (excepto Estados Unidos de América), como en los de sistema de gobierno parlamentario.

En México los primeros antecedentes del Decreto, lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 15 facultó a las Cortes y al Rey para iniciar leyes, siendo omisa en lo relativo al Decreto, con lo cual, el primer antecedente mexicano del Decreto lo encontramos en la Constitución del México independiente, es decir, en la Constitución de 1824, que en su artículo 41 señaló: “Cualquier Diputado o Senador, ante su respectiva Cámara, estará facultado para presentar proyectos de ley o decreto, pero el Presidente de la República podrá ejercer dicha facultad ante cualquiera de las Cámaras. Mientras que el artículo 52, señalaba qué era una ley y qué un Decreto”.

La Constitución de 1836 fue más detallada y amplia en este sentido, ya que otorgó la facultad de iniciar leyes y decretos tanto al Presidente de la República, a los Diputados, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en su materia, a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación, industria y comercio.

---

<sup>51</sup> Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970. (consulta vía web p. 2 de 2)

La Constitución de 1857 contempló, en sus artículos 65 y 66 casi en los mismos términos, en el texto del artículo 71 Constitucional vigente, sólo que no hacía mención a los Senadores, ya que el Congreso mexicano era unicameral.

El artículo 70 de la Constitución de 1917, prevé que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto" de tal forma, constitucionalmente se establece la diferencia entre una y otra, la ley es un precepto o disposiciones con la característica de generalidad, abstracción y obligatoriedad, mientras que el Decreto es un precepto de disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Sin embargo, el procedimiento para la creación de un Decreto es igual al que se realiza para una ley. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un criterio en cuanto a lo que debe considerarse como promulgación y aprobación, pero sólo referente al procedimiento para la elaboración de las leyes. El mismo artículo 70, establece una formalidad: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta." El Congreso "expide" una ley cuando ésta es nueva o abroga a otra y "decreta" reforma a las leyes o a la propia Constitución.<sup>52</sup>

En cuanto el procedimiento, el artículo 71 constitucional señala quiénes están facultados para presentar la Iniciativa ante el Congreso de la Unión, correspondiéndoles a: El Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso, así como las Legislaturas de los Estados. Posteriormente, dependiendo del caso, la Comisión de Dictamen Legislativo en la Cámara de Diputados y la Comisión de Estudios Legislativos en la Cámara de Senadores serán las encargadas de hacer conjuntamente, en colaboración con las Comisiones ordinarias de la materia correspondiente, el análisis de la Iniciativa de decreto, así como el dictamen, lo anterior en relación con los artículos 54 y 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Si se aprueba el proyecto, el mismo pasará al pleno de la Cámara respectiva, ahí, nuevamente se sujetará a discusión y, en su caso, a la aprobación, que puede ser por votación de la mayoría absoluta o votación por mayoría relativa. Apobado el Dictamen, se lo remitirá a la otra Cámara Federal, pasa su estudio y dictamen, si la aprueban sin modificaciones, lo remitirán al Presidente de la República. El Ejecutivo, podrá realizar las observaciones que considere pertinentes, si no las hace, mandará publicar inmediatamente dicho decreto.

Los casos en que se emiten decretos son, por ejemplo, los relativos al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, admitir la renuncia del mismo, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.

Recientemente, en relación con lo anterior, se expidió la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas el 11 de marzo de 1995, aunque considero

---

<sup>52</sup> Pedroza de la LLave, Susana Thalía y Hugo Alejandro Concha Cantú, "Comentario al artículo 70" y "Comentario al artículo 71", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II. p. 265.

que, por su contenido y características, se trata de un Decreto y no de una ley, ya que su aplicación es para un caso concreto o situación particular, por ejemplo, dicha "ley" creó un Organismo denominado Comisión de Concordia y Pacificación, para el Estado de Chiapas, que se instrumentó para vigilar el cumplimiento de dicha "ley" (propriadamente un decreto).

En lo que se refiere al Decreto Ley, éste define de la siguiente manera:

Tomado del latín “decretum”, derivado de “decernere”, “cerniere” significa decidir, determinar, distinguir. Por su parte, “Ley proviene del latín lex, que significa orden.<sup>53</sup> La fusión del decreto con la ley, en el término decreto-ley, proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al Presidente para expedir decretos que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legislador; de allí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes.<sup>54</sup>

En el ámbito parlamentario mexicano, la ley tercera de la Constitución de 1836, explicaba en su artículo 43, la diferencia entre la ley y el decreto que aparecen diferenciados en el artículo 70 de la vigente Constitución. Según la constitución centralista referida, ley corresponde a los actos del Congreso que versen sobre materias de interés común y que están dentro de sus atribuciones; mientras que decreto corresponde también a un acto del legislador, aunque se utiliza el término para actos administrativos y como sinónimo de decisión en el ámbito judicial, de carácter concreto, determinado a ámbitos de aplicación específicos en el tiempo, en el espacio o en los sujetos.

Ley es el acto normativo creado según el procedimiento establecido en la Constitución, con las formalidades por ella prescritas y en la que intervienen las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República y Las legislaturas de las Entidades Federativas.

Según el principio de reserva de la ley, sólo pueden ser contenidos de las leyes los siguientes:

1. La regulación de una libertad;
2. La creación de delitos y sus penas;
3. El establecimiento de impuestos y contribuciones; y
4. La creación de una jurisdicción o de órganos jurisdiccionales.

Por su parte, el Decreto, es un acto de los Poderes Ejecutivos Federal y Estatal, como los decretos promulgatorios de ley, o los decretos que contienen reglamentos; o un acto de las Cámaras del Poder Legislativo en uso de sus

---

<sup>53</sup> Corominas, Joan, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua castellana, Gredos. Madrid, 1990, 5a. reimp. 3a. ed. p. 69.

<sup>54</sup> García De Diego, Vicente Diccionario Etimológico Español e Hispánico, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, 3a. ed.p. 72.

facultades exclusivas, como el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación de la Cámara de Diputados o el decreto ratificando un Tratado Internacional por parte del Senado.

En general, los decretos-ley deben contar con ciertos requisitos para su procedencia:

1. La facultad de expedirlos debe estar expresamente autorizada por una ley del Congreso;
2. Con relación a una materia específica y circunscrita a determinado periodo;
3. Los decretos-ley deben ser sometidos a la aprobación del Consejo de ministros y refrendados por los Secretarios de los ramos afectados; y
4. Una vez expedidos, el Congreso debe convalidarlos aprobándolos en una fecha cierta.

### **3.2.3. ACUERDOS.**

Del latín “accordäre”, acordar, y del adjetivo derivado de parlamento.<sup>55</sup>

En su sentido más general, “acuerdo es la resolución que se toma en los Tribunales, comunidades o juntas; Parlamentario es lo que pertenece al Parlamento Judicial o Político, del vocablo compuesto se refiere a la resolución tomada en cierta materia en el sentido de un Organismo Parlamentario”.<sup>56</sup>

En materia Parlamentaria, indica las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del Parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones.

En los Estados Unidos de Norteamérica, los Acuerdos constituyen una práctica normal para la resolución y el desahogo de las Iniciativas en el Congreso. Dos figuras importantes en esta materia son: “el Calendario de Acuerdos, donde los Legisladores pueden incluir aquellas Iniciativas que no se consideren controvertidas, para ser discutidas, el primero y el tercer miércoles de cada mes; y los Acuerdos Unánimes, propuestas que permiten hacer expedito el debate de una Iniciativa y pueden presentarse, generalmente por el líder de la mayoría, antes o durante la marcha de los trabajos”.<sup>57</sup>

Existen por otra parte, Acuerdos no formales, que atienden a objetivos un tanto más generales que los procedimientos. De hecho, los Parlamentarios procuran

---

<sup>55</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed (consulta vía web)

<sup>56</sup> Madrazo Jorge (coord.), Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I. (consulta vía web)

<sup>57</sup> El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed. (consulta vía web)

establecer puntos de concordancia con sus colegas, sobre asuntos que se esperan serán susceptibles de provocar fricciones que podrían DESEMBOCAR EN proyectos abortados o que se desviarían de su intención original. Es así, como al margen de los trabajos que se desarrollan en los recintos parlamentarios, se cultivan alianzas y se generan compromisos partidarios.

En México, los Acuerdos Legislativos formales deben ser firmados por los Secretarios de las Comisiones involucradas y registrarse en orden cronológico y textual en un libro específico para este objeto y publicarse en el órgano de difusión Oficial de la Federación. Las determinaciones o resoluciones tomadas en la Cámara de Diputados pueden constituir un Acuerdo Legislativo. Este órgano debe observarlos fielmente.

Por lo que ha continuación se plasman los Acuerdos emitidos por la LIV Legislatura del Estado de México, para tener una idea clara del contenido de los Acuerdos que se publican en la “Gaceta de Gobierno”.

<b>Fecha de Publicación</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
14 de Septiembre 2000 (3ª. Sección)	De la H. “LIV” Legislatura del Estado de México, con el que tuvo a bien elegir a la Gran Comisión.
25 de Septiembre de 2000 (3ª: Sección)	De la Legislatura con el que se crea la Comisión Especial de carácter temporal para el Caso de Chimalhuacán.
25 de Septiembre 2000 (3ª. Sección)	De la H. “LIV” Legislatura con el que se aprueba la integración de las Comisiones de Dictamen y Comités Permanentes.
5 de Octubre de 2000 (3ª. Sección)	De la “LIV” Legislatura del Estado de México, con el que se tuvo a bien elegir la Directiva del Segundo Mes del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias.
3 de Noviembre de 2000 (3ª. Sección)	De la “LIV” Legislatura del Estado de México, con el que se tuvo a bien elegir a la Directiva del Tercer mes del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias.
8 de Noviembre de 2000	De la “LIV” Legislatura del Estado de México, con el que tuvo a bien designar representantes propietarios y suplentes del Poder

(3ª. Sección)	Legislativo para integrar el jurado de premiación, encargado de entregar reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Públicos del Estado de México.
5 de Diciembre de 2000 (4ª. Sección)	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, con el que tuvo a bien elegir a la Directiva del cuarto mes del Período de Sesiones Ordinarias.
21 de Diciembre de 2000 (3ª. Sección).	Con el que se designa a la H. Diputación Permanente que habrá de fungir durante el Primer Período de receso.
4 de Marzo del 2001 (1ª. Sección)	Para la celebración de Reuniones Interparlamentarias entre la Asamblea Legislativa del distrito Federal "II" Legislatura y "LIV" del Estado de México.
22 de Marzo (3ª. Sección)	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, con el que tuvo a bien designar directiva del Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias.
16 de Mayo de 2001 (4ª. Sección)	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México con el que tuvo a bien elegir al Ciudadano Diputado Alberto Martínez Miranda, Secretario de la Gran Comisión, Durante el período que resta para concluir el Primer año del Ejercicio de este órgano de la Legislatura
1 de Junio del 2001 (3ª. Sección)	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, con el que se tuvo a bien elegir a la Directiva del Segundo mes del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias.
29 de Junio del 2001. (3ª. Sección)	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, con el que se tuvo a bien elegir a la Directiva del Tercer mes del Segundo Período de Sesiones Ordinarias.
10 de Julio del 2001 (3ª. Sección)	De la H: "LIV" Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, no aprueba la Minuta de Proyecto de Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforman en su integridad el artículo 4º, se adicionan: un sexto Párrafo al

	artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios, enviada a esta soberanía por el Congreso de la Unión en términos del artículo 135 de Nuestra Carta Magna.
30 de Julio del 2001 (3ª. Sección)	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, con el que se tuvo a bien elegir a la Diputación Permanente durante el Segundo Período de receso.
13 de Septiembre de 2001	De la H. "LIV" Legislatura del Estado de México con el que se tuvo a bien elegir al Diputado Valentín González Bautista y al Diputado Hesiquio López Trevilla, como Presidente y Secretario respectivamente de la Gran Comisión.

Prontuario de la Gaceta del Gobierno del Estado.  
LIV Legislatura, tomo II. Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de México.

Aunque también existe otro tipo de Acuerdos Legislativos que tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las Cámaras que se someten a la aprobación del Pleno. Pueden ser también los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.

La Cámara de Diputados en el Estado de México cuenta con la Gran Comisión, que es la encargada de lograr los acuerdos o "consensos"; además, cada fracción parlamentaria tiene un Coordinador, y en la práctica, es quien acuerda con el "líder" de la Cámara o con los Coordinadores de las otras fracciones. Así, los acuerdos políticos fundamentales, emanan de la Gran Comisión y de estas coordinaciones.

Para concluir con este capítulo, refiero que he tocado los puntos que considero son los más relevantes en el desarrollo de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado de México a la H. "LIV" Legislatura del Estado de México, por conducto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y su Reglamento.



## CAPÍTULO CUARTO

### EL IMPACTO DE LA REFORMA FEDERAL EN MATERIA INDÍGENA Y SU RECHAZO POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO.

*AYER GUERREARON Y HOY MISMO ESTÁN GUERREANDO EN ESAS MISMAS TIERRAS, BAJO EL SOL QUE ALUMBRÓ AQUELLA GUERRA Y ALUMBRA LA DE HOY, LA DE SIEMPRE, LA DEL INDIIO DESPOSEÍDO Y LA DEL EXPLOTADOR INSACIABLE.*

*MIGUEL ÁNGEL ASTURIAS.*

#### 4.1. ANTECEDENTES.

El tema que voy a tocar, toma especial relevancia, a raíz del alzamiento del “Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)”, esta organización política (en transición) constituida, en su mayoría, por indígenas mayas chiapanecos. Desde los inicios de su acción ha valorado de manera especial el ser indígena: “El más alto orgullo a que puede aspirar un mexicano, desde el primero de enero de 1994, es a que lo llamen “indio”, porque los indios fueron la sangre y el grito que recordó a la nación mexicana cuál es su riqueza más grande: la dignidad”.<sup>58</sup>

En los diversos comunicados, se ha dirigido a los pueblos indios de todo el país para hacerles saber que comparten con ellos un pasado de hartazgo y un presente de esperanza. Observamos también, la presencia de una demanda fundamental: el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios de México.

Para ello, se hace necesario una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

Hasta ese momento se había dado un dialogo entre el Gobierno Federal y el EZLN, dando por resultado los “Acuerdos de San Andrés”, mismos que no han sido tomados a cabalidad en el texto Constitucional, como es del interés del EZLN.

Para arribar a la realidad, y para saber cuales son los derechos de los pueblos indios de México, me permito establecer dos referencias básicas. En primer lugar, la del derecho; y en segundo lugar, la de pueblos indios.

La visión occidental y actual sobre el derecho es más o menos la siguiente: En términos jurídicos, se refiere al derecho como subjetivo y objetivo. El jurista Francisco J. Peniche Bolio, citado por García Maynez, nos dice que “El derecho objetivo es... la norma que da la facultad y el subjetivo es la facultad concedida por

---

<sup>58</sup> Comunicado de la comandancia del EZLN, 1 de enero de 1995.

la norma". Es decir, el primero es la norma escrita y el segundo su ejercicio efectivo.<sup>59</sup>

Es, además, un Derecho Positivo, esto es, reconocido por el Estado; y no un Derecho Natural "intrínsecamente justo", el cual puede o no estar reconocido por el Estado. Se trata también, de un Derecho Público, el cual queda enmarcado en el Derecho Constitucional, esto es, un Derecho en el cual las normas "tienden a satisfacer una necesidad colectiva o a procurar el bienestar de la comunidad o a remediar un mal social."<sup>60</sup>

Eduardo García Maynez, agrega que se trata a la vez de un Derecho Político o Constitucional, el cual "Es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares".

Desde el punto de vista indígena, el derecho indígena sólo existe en la práctica, es decir, sólo existe como ejercicio efectivo (usos y costumbres) y no como norma escrita.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), nos define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden "de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas..."<sup>61</sup>

En ese sentido, los pueblos "indios de México son actualmente los descendientes de los pobladores radicados en Mesoamérica desde antes de la invasión de los españoles (1521). Actualmente, las personas que hablan alguna lengua indígena suman poco más de 10 millones y representan, aproximadamente, al 10% de la población total mexicana."<sup>62</sup>

Se tiene registrado "la existencia de 56 pueblos indios (o grupos étnicos) diferentes, desigualmente distribuidos en todas las entidades del país. Según cifras oficiales (INEGI; Censo del 2000), las entidades con población significativa (mayor al 10%) de habla indígena son: Yucatán (37.3%), Oaxaca (37.1%), Quintana Roo (23.0%), Chiapas (24.6%), Hidalgo (17.2%), Campeche (15.4%), Guerrero (13.9%), Puebla (13.0%) y San Luis Potosí (11.2%).

El Estado de México, cuenta apenas con 3.3% de población que habla alguna lengua indígena. Sin embargo, en terminos absolutos, esta población es mayor

---

<sup>59</sup> García Maynez Eduardo Introducción al Estudio del Derecho, Méx. Porrúa, 1997, p. 137.

<sup>60</sup> Peniche Bolio Francisco, Introducción al estudio del Derecho. México, porrúa 1997. p. 32

<sup>61</sup> Convenio 169 de la OIT, 1990.

<sup>62</sup> Revista de la Dirección General de Desarrollo Político del Estado de México, Encuentro Gobierno y Sociedad. México 2001. segunda época año 2 No. 3, p.15.

que cada una de las correspondientes a Quintana Roo, Hidalgo, Campeche y San Luis Potosí.

Las principales lenguas indígenas que se hablan en el Estado de México son: mazahua (31.3%), otomí (28.8%) y náhuatl (15.4%), que son pueblos indios originarios de la entidad; el mixteco (7.35%) y el zapoteco (4.61%), que son comunidades que originalmente fueron parte de pueblos indios de Oaxaca”.<sup>63</sup>

Sin embargo no basta con saber que existen, por lo tanto es necesario reconocer que tienen derechos propios y que son diferentes a los pueblos no indios. En esos términos, debemos entender que existe una diferencia entre derechos de los indígenas y derechos de los pueblos indios, puesto que los primeros son de naturaleza individual y los segundos de índole colectiva.

Los derechos individuales de los indígenas, al igual que la de todos o todas, se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indios se halla en el Convenio 169 de la OIT. y, de manera insuficiente, en el texto del artículo 4º Constitucional. Sin embargo los derechos individuales de los indígenas se reconocen pero no se respetan, y lo observamos en la discriminación y la marginación que sufren día con día. Mientras que los derechos colectivos de éstos mismos no se reconocen en la realidad.

Frente a todo lo anterior y ante la lucha que han iniciado los pueblos indios el gobierno federal teme profundamente todo lo que representa el concepto: Autonomía. La palabra autonomía denota en principio, no sólo la capacidad de una persona o de una colectividad de personas, para gobernarse a sí mismo, sino también un estatuto jurídico mediante el cual los demás reconocen y aceptan tal condición.

Es importante señalar que los derechos de los pueblos indios, se deben reflejar fielmente en los ámbitos siguientes:

Económico. Se debe reconocer la capacidad de los pueblos indios para conocer y aprovechar colectivamente los recursos naturales existentes en su territorio. Para ello es necesario tener en cuenta dos vertientes: a) aprovechamiento directo de los recursos que se encuentran en su territorio; b) consulta y obtención de beneficios derivados del aprovechamiento de recursos por parte del gobierno o del sector privado. Lo que implica, irremediabilmente, el reconocimiento previo de un territorio propio de los pueblos indios.

Político. Consiste en el reconocimiento de sus formas de gobierno y de administración de la justicia. Para ello es necesario que el Estado y el Derecho Internacional reconozcan a los pueblos indios como entidades de derecho público,

---

<sup>63</sup> Idem. págs. 15 y 16

del mismo modo, debe reconocerse, la necesidad de la descentralización administrativa.

Cultural. Reconocimiento de la existencia de al menos 56 culturas diferentes asentadas actualmente en territorio nacional.

Social. Participación en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo social (educación, salud, vivienda, servicios, etcétera).

Ambiental. Como parte integrante de la naturaleza, se vuelve de gran interés el preservar un ambiente sano, así como su restitución si está deteriorado.

El conflicto que se inició el 1° de enero de 1994 en Chiapas, produjo en la sociedad mexicana la idea de que es necesaria una profunda transformación del Estado que establezca una nueva relación política, social cultural y económica con los pueblos indios del país, que satisfaga sus demandas de justicia; un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en el reconocimiento de la contribución que los pueblos indígenas han hecho y pueden hacer a la unidad y al desarrollo nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos, en particular el derecho a la libre determinación y a la autonomía.

El estudio que a continuación se expone, nos será de gran utilidad, si lo tomamos en sus dos vertientes:

- a) una exposición de una realidad a la que hay que reconocer y contribuir en su transformación; y
- b) un análisis del procedimiento parlamentario en la generación de un: acuerdo, decreto, Iniciativas al Congreso de la Unión, excitativas a los poderes de la Unión o leyes.

## **4.2. MINUTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 1, 2, 4, 18 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REMITE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, AL ESTADO DE MÉXICO.**

### **4.2.1. ANÁLISIS DE LA MINUTA.**

El tema que se analizará nos lleva a decisiones que no son coyunturales, sino de carácter histórico y buscan marcar una ruta diferente para el tema en materia indígena, partiendo de la minuta del Decreto, objeto de estudio, el Legislador Federal fue, en mi opinión de la idea de solo trasladar al artículo primero la prohibición de la esclavitud que se contenía en el artículo segundo de la Constitución Federal, adicionando un tercer párrafo que prohíbe de manera explícita la discriminación “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las referencias, el estado civil o cualquier otro que atente contra la

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Este precepto es una aportación que contribuye al establecimiento de un orden social más justo, democrático e incluyente y afirma la necesidad de otorgar los beneficios de igualdad como defensa de los grupos minoritarios de la sociedad.

En el segundo párrafo del artículo segundo, se reconoce “La composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, definiéndose a estos como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el “territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas”, o parte de ellas.

Las definiciones de “pueblo” pueden realizarse en atención a distintos criterios y clasificaciones, o por sus alcances e implicaciones. Desde el criterio geográfico, como ciudad o villa, el demográfico o sociológico, hasta el jurídico-político.

En la perspectiva sociológica el término “pueblo” se identifica con el concepto de Nación; con el conjunto de seres humanos unidos por el sentimiento de pertenencia nacional, el cual se funda en una pluralidad de factores: entre los más significativos se encuentran, la afinidad racial, a la comunidad de cultura y la comunidad de destino político.

La definición elaborada por el Legislador Federal reconoce en su primera parte, la referencia demográfica de “poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización”, pero la alusión de la conservación de “sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, implícitamente incluyen referencias de la perspectiva sociológica, sin advertir en forma precisa que son pueblos con una tendencia elemental a la creación de nacionalidad, que al habitar un territorio y mantener determinadas estructuras no constituyeron un Estado por incluirse en la conformación de Estados pluriétnicos y pluriculturales, que, para este caso, no sólo es la Nación-Estado Mexicano, sino también el Estado de México.<sup>64</sup>

La teoría de pueblo como comunidad política titular de la soberanía, cuyos antecedentes originales se sitúan en el Derecho Romano, en las ideas contractualistas de fines de la Edad Media y en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, explica que es “El conjunto de individuos se constituye en un pueblo soberano, porque no puede querer más que interés general, y no puede tener más que una voluntad general –cuya expresión es la ley- a la cual quedan sometidas las voluntades individuales en virtud del pacto social”.

De acuerdo a esta caracterización política, los pueblos indígenas forman parte del “pueblo” pero no podrían formarlo por sí mismos, al reconocerse como parte

---

<sup>64</sup> Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Minuta de reforma a los art. 1,2,4,18 y 115 de la Constitución Política. p 2

integrante de Estados pluriculturales y pluriétnicos, razón que impide de origen cualquier intento por quebrantar la Unión.

El Legislador Federal, al definir a las comunidades integrantes de los pueblos indígenas como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”, consideró a las comunidades “asentadas en un territorio” y omitió otorgar jurisdicción a las autoridades señaladas en la fracción III del apartado “A” de este artículo segundo, respecto de su territorio.

En el caso de los pueblos indígenas, la minuta reconoce la autonomía para, entre otros aspectos: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural y aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; siempre que se sujeten a los principios generales de la Constitución, respeten las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Este reconocimiento implica definir con claridad todos aquellos hechos que pueden ser materia de regulación por las normas –escritas o no- y que puedan verificarse en el tiempo y espacio.

En consecuencia si es de reconocerse a las comunidades la capacidad de resolver cuestiones internas de conformidad con sus usos y costumbres, también lo es, el reconocer la legalidad de éstos, así como su ámbito espacial y temporal de validez.

Al no definir dicho ámbito de aplicación normativa o no establecer los criterios para su definición, la norma podría aplicarse en la totalidad del territorio nacional, o, al contrario, imposibilitar su aplicación en cualquier parte del mismo.

Se incluye en la minuta en estudio, la referencia a las comunidades asentadas en un territorio y se reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, lo que implica la coexistencia de dos tipos de autoridades, las instituidas constitucionalmente y las reconocidas por las comunidades.

Para evitar conflictos de normas en el espacio u oposición entre autoridades, la Constitución Federal debe delimitar dichos ámbitos espaciales o jurisdiccionales.

El párrafo cuarto del artículo 2 establece “La libre determinación de los pueblos indígenas, que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”, y traslada el “reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a las constituciones y leyes de las Entidades Federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

En el apartado “A” del artículo 2 se fijan los alcances y limitaciones de la autonomía reconocida a las comunidades indígenas a través de sus 8 fracciones.

En la fracción VII del apartado “A” se reconoce a las comunidades indígenas la facultad de “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”. En este aspecto, la minuta de reforma poco contribuye a la incorporación de las autoridades indígenas a las instituciones democráticas, dado que los municipios donde los indígenas cuenten con una determinada representatividad elegirán, a través de los partidos políticos a los Regidores, Síndicos o al mismo Presidente Municipal, que los “represente ante el ayuntamiento” como acontece actualmente.

En la fracción VIII del apartado antes señalado, se establece que “las constituciones y leyes de las Entidades Federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada Entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como Entidades de interés público”.

Se asigna la responsabilidad a los Estados de la Federación para definir los requisitos que deban cubrir cada comunidad para otorgarles el reconocimiento como “Entidades de interés público”. De esta forma, el Legislador Federal si bien les atribuye esa calidad, omite la condición de “sujetos de Derecho Público”, contenida en la Iniciativa original elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación.

El Constituyente Federal incorporó en la minuta en estudio la figura de Entidad de interés público, connotación restringida para la adecuada defensa de los intereses de la comunidad en el ejercicio de las formas colectivas de explotación de la tierra, limitando la plena incorporación de las autoridades indígenas y su forma de organización dentro de la estructura orgánica del poder público, omitiendo lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito en la Ciudad de Ginebra, Suiza el 27 de junio de 1989, por el Gobierno Federal, ratificado por el Senado de la República (11 de julio de 1990), ordenamiento que conforme a lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de las Leyes Supremas de la Unión.

Los integrantes de estas Comisiones de Dictamen, consideramos que todos los pueblos tienen el derecho a su libre determinación, a participar en igualdad de condiciones con los demás pueblos del Estado en la gestión de la cosa pública, sin discriminación por la raza, las creencias o el color de la piel y a proveer su desarrollo económico social y cultural.

Desde esta perspectiva y reconocida la condición plena y amplia de la autodeterminación, debe considerarse el establecimiento de autonomías dentro del Estado como un tipo concreto de descentralización política y a su ordenamiento jurídico, como un ordenamiento complejo o compuesto.

La propuesta de reforma federal omitió considerar que la nación mexicana debe suponer un nivel de integración superior que incorpore la variedad de sus diversos componentes, además de no reconocer la participación en el nivel institucional de los pueblos indígenas, a través de sus particulares formas de organización y de no determinar el grado de autonomía en sus competencias y en los instrumentos normativos que garanticen una política interna.

La reforma Constitucional en materia indígena requiere, en primer lugar, de un adecuado diseño constitucional que venza la resistencia y tensiones sociales, mediante los correspondientes instrumentos de organización a partir de la distribución democrática del poder.

En el Apartado “B” del artículo segundo, se describen las obligaciones que se asignan a la “Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y de eliminar cualquier práctica discriminatoria y el establecimiento de instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.

Del anterior texto se observan que los principios enunciados ya se encuentran previstos dentro de las facultades y obligaciones de los gobiernos y poderes señalados en la Constitución Federal.

Finalmente, el párrafo que se propone adicionar al artículo 115, sustituyó la posibilidad de que a los municipios se reconocieran a sí mismos como indígenas y pudieran asociarse por este motivo, por el derecho de la comunidad indígena para asociarse dentro del “ámbito municipal”.

En esos términos, la reforma resulta innecesaria en virtud de que la Constitución Federal ya prevé el derecho de libre asociación, además de limitar la incorporación de la organización de las comunidades indígenas a la esfera de las instituciones públicas.

#### **4.2.2. CONSIDERACIONES**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 61 fracción X de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, es facultad de la Legislatura conocer y resolver la Minuta Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de ley fundamental de los mexicanos mediante su voto, contribuir a la integración de la voluntad del Órgano visor de la misma.

En consecuencia, corresponde a las Comisiones de Dictamen de Legislación, Asuntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas y de Legislación y Administración Municipal, la emisión del presente dictamen.



La identidad Nacional se encuentra definida por el reconocimiento de la pluralidad, cultural y social y el origen pluriétnico de los mexicanos.

En el caso del Estado de México, esta pluralidad adquiere especial relevancia puesto que, en el concierto nacional, al tener la mayor población, cuenta también con diversas expresiones étnicas.

En este contexto toda modificación constitucional que se relacione con derechos indígenas reviste especial importancia para los mexiquenses y amerita el más cuidadoso de los estudios, para sustentar una resolución corresponsable y solidaria con los intereses de estas comunidades, a efecto de proporcionarles un basamento constitucional que permita la atención y superación de sus problemas y carencias y su desarrollo individual y colectivo.

Para la manifestación de la opinión de las Comisiones advertimos necesario revisar las razones políticas, jurídicas y morales que sustentan el contenido de la Minuta de reforma y adición constitucional.

La reforma Federal aumenta la distancia que persiste entre la ley como voluntad escrita, y la justicia como la condición que soporta el desarrollo del derecho en materia indígena.

El texto aprobado por las Cámaras Federales, no garantiza el ejercicio de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, porque no incluye una reforma municipal que precise los alcances de su autonomía y permita las condiciones para su ejercicio, ya que no acepta la “remunicipalización” para crear municipios indígenas en donde se justifique.

Los pueblos y comunidades indígenas se encontrarían limitados en su actuación, bajo la connotación de entidades de interés público puesto que no designe el ámbito territorial de la autonomía y se le confina al de la comunidad; restringe en exceso el uso y disfrute de los recursos naturales en las tierras indígenas; no asegura el respeto a la elección de autoridades indígenas, ni garantiza la representación política de los indígenas, ni la reorganización territorial de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales; y no permite armonizar la justicia tradicional con el marco normativo mexicano.

No se garantiza el derecho de los pueblos y comunidades a contar con sus propios medios de comunicación.

El artículo segundo incluye la parte más extensa de la reforma en materia de derechos y cultura indígena ya que, al ubicar la reforma dentro de la parte dogmática de la Constitución y no dentro de la parte orgánica, el Legislador Federal no reconoce a los pueblos indígenas su calidad de integrantes de la estructura del Estado a través de sus propias autoridades electas por usos y costumbres que reconoce la fracción III del apartado “A”.

La propuesta de reforma Federal provocaría contradicciones legales entre la norma jurídica vigente (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y la Constitución Federal, por lo que en los hechos dejaría sin efectos aquellos postulados que reconocen con claridad y precisión los alcances legales de los derechos colectivos de los pueblos indígenas para defender a los individuos de cualquier tipo de prácticas de presión y acoso, para compatibilizar los usos y costumbres indígenas con el marco normativo general; y

No recupera las disposiciones más importantes del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con respecto a la defensa de los derechos individuales de los miembros de las comunidades y en general al no corresponder la reforma aprobada con una revisión objetiva, adecuada y visionaria de la norma vigente y al incorporar en su proceso condiciones políticas fundamentalmente, la reforma federal aprobada no responde a las necesidades de reproducción propia del sistema jurídico mexicano y, en consecuencia, de aprobarse, se constituiría un precedente jurídico negativo que podría provocar el posterior cambio y modificación de los pilares básicos de la República que son, los que nos mantienen unidos como país.

Por lo que la Legislatura concluye con el voto desaprobatario de la reforma Constitucional bajo los siguientes argumentos:

A. La H. LIV Legislatura del Estado Libre y Soberano de México no aprueba la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo primero del artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, enviada a esta Soberanía por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 135 de nuestra Carta Magna.

B. Se hace un llamado al Congreso de la Unión a recomendar al Presidente de la República, para que atienda lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 39 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61 fracción X de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, comuníquese el voto desaprobatario de la Legislatura, al Honorable Congreso de la Unión.

A raíz de la desaprobación, la Legislatura del Estado de México, tuvo a bien emitir un acuerdo el cual se remitió junto con el citado voto, al Congreso de la Unión, que es la forma establecida para dar a conocer el sentido de las Legislaturas Locales. En el caso del Estado de México en el acuerdo, se incluyó un artículo en el cual se

le exhortaba al Congreso de la Unión, para que le hiciera un extrañamiento al Presidente de la República para que atienda lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 39 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivo por el cual en la presente memoria considero fundamental que el Acuerdo forme parte del trabajo realizado en Comisiones ya que en este documento se concluyo dicha etapa dentro de la función Legislativa, que a su letra dice:

**“MINUTA**

**POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFO AL ARTICULO 1ª, SE REFORMA EL ARTICULO 2º, SE DEROGA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 4º, Y SE ADICIONA UN SEXTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 18 Y UN ULTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN TERCERA DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTICULO ÚNICO.-** Se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, un ultimo párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

**ARTICULO 1º**

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atenté contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**ARTICULO 2º**

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentadas originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación, y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación, por los jueces o tribunales correspondientes;

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados;

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad;

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución;

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los

derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley;

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos;

Las Constituciones y leyes de las Entidades Federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas; y

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las Constituciones y leyes de las Entidades Federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

**B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos;

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y

desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación;

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil;

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos;

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria;

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen;

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia a sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización;

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; Apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; Velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas; y

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Estatales y Municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, en ámbito de sus respectivas competencias,

establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

#### **ARTICULO 4º**

(Se deroga el párrafo primero)

#### **ARTICULO 18**

..... Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezcan la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de proporcionar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

#### **ARTICULO 115**

Fracción III

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL 14 DE AGOSTO DEL 2001.**

**ARTICULO PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTICULO SEGUNDO.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán realizar las adecuaciones a las Leyes Federales y Constitucionales Locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

**ARTICULO TERCERO.** Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración cuando sea factible la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación política.

**ARTICULO CUARTO.** El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.”

El documento transcrito fue remitido a las Legislaturas de los Estados. A partir de que la Legislatura del Estado de México, la recibe se inicia el Proceso Legislativo, el cual ya describimos en el capítulo tercero, aunque en este caso en particular la conclusión del proceso legislativo no finaliza con la expedición de una nueva ley o reforma a un ordenamiento jurídico, solo se remite un voto aprobatorio o desaprobatario, con lo cual no estoy de acuerdo ya que el Congreso de la Unión, debería de estudiar y analizar todo el expediente que contenga el proceso legislativo que realicen las Legislaturas de los Estados en el caso de que el voto sea desaprobatario, para que conozcan el porque del sentido del voto y en que elementos se basaron para tomar su determinación; así como tomar en cuenta los puntos tanto de coincidencia como de discrepancia.

#### **4.3. POSICIÓN DE LOS DIFERENTES PARTIDOS POLÍTICOS.**

En este apartado expongo la postura que sostuvo cada partido político, en el proceso de discusión, tanto de la sesión del 28 de abril de 2001 en la Cámara de Diputados Federal, como en la sostenida en el Congreso del Estado de México, así pues iniciaremos con la postura sostenida por el **Partido Acción Nacional**, que dentro de la discusión su postura fue, claramente de apoyo a la reforma aprobada, por ser de procedencia del Ejecutivo Federal, por lo que los Diputados de Acción Nacional defendieron el proyecto de reforma en la Cámara Federal, bajo estos criterios:

- En 1998, a cuatro años del surgimiento del movimiento armado en Chiapas, y ante la inercia de las partes en conflicto y la lacerante realidad de los indígenas de nuestro país, el Partido Acción Nacional presentó un documento haciendo un llamado a todos los mexicanos de buena voluntad a superar el falso dilema entre el oficialismo o la guerrilla.
- Dos acuerdos guiaron nuestro discurso y acción a través de todos estos años. Primero, que prevaleciera el principio constitucional de la igualdad esencial de todos los seres humanos, así como el reconocimiento y respeto de sus derechos fundamentales. Y segundo, que por la desigualdad se han producido la marginación, discriminación y el caciquismo, que se promovieran las reformas constitucionales y legales que reconocieran los derechos específicos de los pueblos indígenas del país, bajo las siguientes ocho premisas:
  - a. Primacía de los derechos humanos
  - b. La preeminencia del interés nacional.
  - c. La unidad nacional.
  - d. La igualdad y participación.
  - e. El reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas.
  - f. Autonomía de las comunidades indígenas dentro del Estado mexicano.
  - g. Legislación en materia de derecho y cultura indígena.
  - h. El diálogo como instrumento de la paz y el desarrollo integral de Chiapas y del sureste mexicano.



La minuta que recibimos del Senado para reformar la Constitución Mexicana a favor de los derechos y cultura indígena, tiene una historia en donde este poder ha manifestado especial y real interés.

Como vínculo entre nuestros representados y el Ejecutivo, la Comisión de Concordia y Pacificación, es factor indiscutible en el logro que hoy estamos a punto de consumir.

La reforma que hoy apoyamos, compañeros, sí reconoce la libre determinación y la autonomía de las comunidades y los pueblos indígenas, asegurando la unidad nacional, para decidir sus formas internas de gobierno, para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos, sin menoscabo del respeto a las garantías individuales, los derechos humanos y de una manera relevante de la dignidad e integridad de las mujeres,

Las mujeres indígenas hoy en esta Iniciativa verán reconocidos sus derechos y su lucha por ser igualmente diferentes.

- Reconoce y garantiza sus derechos para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, el de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades y acceder plenamente a su jurisdicción del estado, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.
- Todos los sentenciados, los indígenas entre ellos, podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios y la reforma al artículo 115 reconoce el derecho a las comunidades indígenas a coordinarse y asociarse dentro del ámbito municipal para conseguir sus objetivos.
- Aún cuando la promulgación de la ley no implica por sí misma la solución de los problemas, Acción Nacional considera que sí es un paso obligado, pues se requiere un marco de referencia que reconozca, entre otras cosas, la marginación de la que han sido objeto muchos hermanos nuestros y dar las herramientas reales para que manifiesten lo mejor de ellos mismos, aportando a la sociedad con todo orgullo su pensamiento, sus lenguas, sus quehaceres, su voluntad y su determinación.

Así pues el Diputado Federal Fernando Pérez Noriega, expresó los siguientes argumentos a favor de la reforma:

“El Partido Acción Nacional insiste en que debe privilegiarse el diálogo, debe privilegiarse el debate de las ideas, debe privilegiarse la búsqueda de la razón y no incitar a la violencia por ningún grupo parlamentario. El PAN sostiene el Dictamen en sus términos, sostiene la fundamentación del mismo y creemos que en el mismo están debidamente contemplados para decirlo de alguna forma concreta y clara desde el punto de vista técnico, lo que se llamaron "propuestas

conjuntas" que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento de fecha febrero 16 de 1996".<sup>65</sup>

Por su parte en el Estado de México los argumentos siguieron con la misma línea y defendiendo ante todo la propuesta ya aprobada en el Congreso de la Unión, bajo el siguiente esquema:

- El desarrollo de todo los mexiquenses sólo será posible si las comunidades indígenas encuentran las vías para su propio desarrollo, el bien común, que es el bien de todos los que conformamos la compleja sociedad de nuestra Entidad, incluyendo especialmente los sectores que han sido históricamente marginados;
- Las reformas constitucionales propuestas por el Congreso de la Unión que hoy nos trae a esta tribuna, significan de entrada la posibilidad de debate, la apertura de la puerta hacia la búsqueda de consenso, la Iniciativa presentada a la consideración contiene avances que consideramos importantes resaltar;  
Prohíbe la discriminación motivada por el origen étnico, la lengua y otros factores similares;  
Resalta a la Nación como el concepto unificador de la entidad mexicana que permite nuestro desarrollo común;  
Reconoce el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a su libre determinación, puntualizando los aspectos más relevantes para conseguirlo, consagrando su autonomía, pero asegurando la unidad nacional;
- La Minuta Proyecto de Decreto en discusión, permite que los Estados actúen en favor de las culturas indígenas a través de la regulación específica de diversos temas relacionados con el desarrollo de los diversos grupos asentados en el territorio estatal;
- Se garantiza el uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares donde habitan dichas comunidades, los pueblos y comunidades indígenas tendrán acceso a los medios de comunicación, mismos que podrán adquirir, operar y administrar;
- Dispone la obligación para la Federación, Estados y Municipios y apoya las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas, mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos y la aplicación de estímulos para la inversión pública y privada, para la creación de los empleos entre otros;
- Propone garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, define y desarrolla programas educativos de contenido regional que reconozca la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, impulsar el respeto y reconocimiento de las diversas culturas existentes en la nación;

---

<sup>65</sup> Cámara de Diputados Federal, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión estenografica).

- Si el diálogo y el consenso han quedado establecidos como instrumentos privilegiados para generar una nueva nación, la Iniciativa de reformas constitucionales es el resultado de una aprobación por mayoría en el caso de la Cámara de Representantes y por unanimidad en el Senado de la República, lo cual refleja el ánimo de las fuerzas políticas para interponer el interés superior del país al interés partidista o particular, ello implica la manifestación de un nuevo país, lo cual para Acción Nacional, constituye también un elemento a valorar;
- A la luz de estas consideraciones y argumentos, la Fracción Legislativa de Acción Nacional en esta Soberanía, manifestó su apoyo al esfuerzo realizado por los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, así como el avance que significan estas reformas a la Carta Magna, razón por la cual, disentimos de quienes piensan que estas reformas no son dignas de aprobarse y le damos el sí a la Minuta Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos constitucionales en materia indígena.

Particularmente el Diputado Ignacio Labra Delgadillo, expresó:

“Que en el Estado, la problemática de las comunidades y los pueblos indígenas no ha logrado sustraerse de la del país. En el caso particular, el propio gobierno reconoce a través del CEDIPIEM la insuficiencia de los recursos económicos que permitan satisfacer las demandas de este sector en los siguientes rubros: infraestructura social básica, impulso a las actividades productivas, capacitación para el trabajo, promoción y revaloración de la cultura indígena, atención de necesidades prioritarias como salud, nutrición, educación, vivienda, por mencionar algunos. También es parte del diagnóstico la duplicidad de funciones con relación a las diversas dependencias que inciden directamente en este sector, lo cual genera el desperdicio de los pocos recursos de los cuales puede disponer la comunidad indígena para su desarrollo.

Diciendo que seríamos omisos si dejamos de mencionar que la referida problemática y posibles soluciones se recogen en gran parte en la Iniciativa de reformas constitucionales que hoy se debaten, correspondiendo a esta Legislatura expedir la normatividad que permita solucionar la problemática de las culturas indígenas asentadas en nuestro territorio. No podemos negar que existen sectores marginados, que es un grito silencioso que ha estado marcando el índice de la marginalidad de nuestra Entidad, ya no es posible soslayar esta realidad, este cuerpo de representantes requiere debatir temas indígenas, así como los temas de todos los sectores que durante los años han permanecido ocultos en el desarrollo a los planes, a los programas y a las políticas gubernamentales”.<sup>66</sup>

Siguiendo con los partidos que apoyaron la reforma a la Constitución Federal en materia indígena, analizaremos la postura del **Partido Verde Ecologista de México (PVEM)**.

---

<sup>66</sup> Cámara de Diputados del Estado de México, sesión plenaria del día 10 de julio de 2001 (versión estenográfica.).

En el ámbito federal la postura estuvo sustentada bajo los siguientes argumentos:

- En el PVEM, se tiene la convicción de que el camino de las armas no es la mejor manera de inconformarse. Esperando que esta situación no se repita una vez más. Para ello es necesario reforzar los derechos políticos y económicos, sociales y culturales de todos los mexicanos, y seguir cultivando la democracia;
- El Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras, vio la necesidad de darles la máxima prioridad a la elaboración del dictamen correspondiente de la Ley Cocopa. Asimismo reconocemos que el Presidente de la República haya hecho como primer acto de gobierno, un reconocimiento de los derechos y cultura indígena, enviando su Iniciativa de ley a la Cámara de Senadores;
- La riqueza cultura de los nativos y mestizos, afianzando los valores auténticos de México desde sus raíces hasta la actualidad, por lo que siempre ha sido preocupación del Partido Verde defender estos valores, prueba de ello es la oportunidad que se me ha dado, para poder defender y hacer valer, desde esta tribuna los reclamos que mis hermanos indígenas hacen a través de mi persona;
- Los indígenas nunca más estarán desamparados, porque ahora la ley protege nuestra integración como pueblos indios, al reconocer la autoridad de nuestros usos y costumbres dentro de nuestras comunidades;
- Los indígenas nunca más estarán desamparados, ya que podremos elegir en los municipios con poblaciones indígenas a nuestros propios representantes ante los ayuntamientos;
- Los indígenas nunca, no volverán a estar desamparados, porque podremos elegir conforme a nuestros procedimientos y prácticas tradicionales a nuestras propias autoridades para que ejerzan nuestras formas de gobierno y promuevan nuestros derechos;
- Las mujeres indígenas nunca más estarán desamparadas, porque la Constitución defiende nuestra dignidad e integridad respetando nuestro género;
- Los indígenas nunca más estarán desamparados pues el desarrollo regional, la alfabetización, los niveles de escolaridad, la capacitación productiva, los servicios de salud y el desarrollo sustentable, por fin será parte de nuestra vida diaria de los indios mexicanos.

La Diputada Nicasia García Domínguez, en su carácter de presidenta de la COCOPA, expresó:

“Es inexplicable que haya tenido que llegar el siglo XXI para que mi país volteara la cara para ver a los indígenas y se diera cuenta de la gran injusticia que se estaba cometiendo con nosotros. Para mí ha sido un privilegio el haber presidido la Comisión de Concordia y Pacificación, así como estar participando en algo tan importante en la historia de México y de este Congreso, como es la elaboración de la Ley de Derechos y Cultura Indígena. Ley que promete la estabilidad, el respeto

a la dignificación de las comunidades indígenas, a la cual estoy orgullosa de pertenecer. Ha pasado mucho tiempo desde que el EZLN hizo ver por medio de las armas la inconformidad que existía en todas esas comunidades, que durante tanto tiempo fueron marginadas, humilladas y olvidadas. Hoy nos encontramos en este pleno dispuesto a votar el dictamen de esta Iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derecho y cultura indígena. El Partido Verde Ecologista de México, por mi conducto, brinda una vez más su respaldo total a esta ley, reconociendo que uno de nuestros principios ha sido el respeto a las tradiciones autóctonas mexicanas, por su riqueza en concepto ecológico, científico, culturales y filosóficos, proponiendo siempre conocerlas y comprenderlas, para aplicar esa sabiduría en la solución de los difíciles problemas actuales. También los indígenas tenemos un compromiso con nuestro país, y tengan la seguridad de que tanto mi partido como yo, haremos todo lo posible por que esto se lleve a cabo, ya que todos los mexicanos tenemos una obligación respecto al conflicto de Chiapas”.<sup>67</sup>

En el ámbito del Estado de México, no varió mucho su postura, pero amén de establecer todas las posturas a continuación las menciono:

- El PVEM, ha promovido siempre el respeto a la cultura y derechos de los indígenas, el respeto a sus costumbres, a sus creencias y retoma la importancia que para ellos tienen los elementos naturales, como son el agua, el aire, la tierra y los bosques. Ante esta perspectiva, el Partido Verde Ecologista de México, considera que la reforma a la Constitución General, aprobada en el Congreso Federal, tiene grandes logros, en cuanto a la defensa de los grupos étnicos del país;
- Propuso que lo que se plasme en la Constitución, sea opinión genuina de los diversos grupos que conforman el mosaico étnico de nuestro Estado y del país, responda a las necesidades de los afectados y no sea un atentado en su contra, queremos que todos podamos convivir en forma armoniosa con la intención de construir un Estado democrático, que fortalezca los lazos de unidad e integración en todos los aspectos del ser humano, para conformar una gran unidad dentro de esta diversidad;
- En el Partido Verde Ecologista de México militan indígenas auténticos, como es el caso de la diputada Nicasia García, quien fuese Presidente de la COCOPA. Ella comprende las necesidades de los indígenas y sabe de la discriminación que sufren los grupos étnicos en todos los niveles. Por lo que nosotros también estamos comprometidos en la lucha para que haya igualdad de oportunidades, para todos.

Por lo que el Diputado José Luis Ángel Castillo, subió a Tribuna en pro de la reforma en el siguiente tenor:

“La Iniciativa que hoy nos ocupa tiene una gran importancia, porque en esencia busca proteger los derechos de los grupos indígenas que radican en todo el país.

---

<sup>67</sup> Cámara de Diputados Federal, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión estenografica.).

En este contexto, creo que estamos de acuerdo todos los que conocemos de cerca la forma de vida de los grupos étnicos. Pero no está acabada, por lo que se deben rescatar los puntos valiosos de la Iniciativa y complementarla con la propuesta de los congresos estatales.

En el caso del Estado de México, los Otomíes, Náhuatl, Tlahuicas, Mazahuas y Matlazincas, deben tener la oportunidad de que sus voces sean escuchadas.

No podemos aprobar una ley para beneficiar a una región, sino que los pueblos indígenas sean reconocidos en cada Estado de la República, como parte de nuestra sociedad, respetando sus tradiciones, las que realmente son nuestras raíces autóctonas, que al contrario de despreciarlas, debemos reconocerlas, porque son parte de la historia de nuestro país.

Por lo tanto mi voto es a favor del Dictamen, hasta en tanto se haga un análisis más profundo de la Iniciativa y se rescate en este proyecto lo más valioso de esta reforma”.<sup>68</sup>

Ahora bien el **Partido Revolucionario Institucional**, en esta ocasión estuvo a favor de la reforma para lo cual argumentaron lo siguiente, en el ámbito Federal:

- “La compleja problemática de los pueblos indígenas exige de los legisladores toda la responsabilidad, compromiso y sensibilidad. Debemos tener muy claro que estas reformas constitucionales no representan el fin sino el inicio de un complejo proceso que busca la plena reivindicación social, política, económica y cultural de los pueblos indígenas de México;
- Tampoco hay que olvidar hoy que es el primer pago de la deuda que tenemos con los pueblos indígenas, que no surge de la nada sino que tiene como referente a la historia de la movilización nacional que los indígenas han protagonizado desde 1994 y que tuvo uno de sus puntos culminantes el 28 de marzo del 2001 cuando la mayoría de los Diputados abrió la máxima tribuna del país para que los comandantes indígenas zapatistas expresaran su palabra ante la nación;
- La Iniciativa de la COCOPA fue analizada, discutida, adecuada y aprobada por los Senadores de la República con el consenso de todas las Fracciones Parlamentarias, ahora nos toca a los Diputados y Diputadas Federales hacer los trabajos necesarios para que la discusión y en su caso aprobación de esas importantes reformas constitucionales que se llevan a cabo con el consenso de las Fracciones Parlamentarias;
- El Dictamen en materia de Derecho y Cultura Indígenas representa un avance histórico en el reconocimiento de los pueblos indígenas por qué, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la Libre Determinación, a la Autonomía para expresar sus formas de organización Política, social, cultural y económica, para elegir a sus autoridades con sus

---

<sup>68</sup> Cámara de Diputados del Estado de México, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión estenografica ).

procedimientos tradicionales, el definir sus propias formas de gobierno interno;

- Reconoce su derecho a aplicar sus sistemas normativos a la resolución de sus conflictos internos y establece el acceso pleno a la jurisdicción del Estado; compromete al Estado con un mandato constitucional para que diseñe las instituciones y las Políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos;
- La legislación indígena propuesta, como cualquier creación social, no es perfecta ni eterna, toda ley, toda organización, toda relación es perfectible. En el caso concreto de la legislación indígena, podemos afirmar que en un escenario donde existía ninguna referencia a los derechos colectivos, 10 millones de indígenas salvo la mención general que se hacía en el artículo 4o., el conocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígena representa un paso fundamental no solo en la reivindicación de los pueblos indígenas, sino incluso en la consolidación de la democracia en México;
- La renovación del proceso de la paz en el conflicto chiapaneco y la necesidad de salvaguardar la armonía, equilibrio del orden constitucional, las reformas constitucionales que hoy aprobamos cumplen con tales objetivos; debemos de reconocer que para lograr estos resultados fue indispensable la disposición al dialogo y la negociación de los legisladores de las distintas fracciones parlamentarias;
- ¡Hoy logramos que en el lugar que los pueblos indígenas ocupan en la nación pluricultural mexicana, se refleje por fin en la Constitución, nunca más los indígenas estarán ocultos detrás de la ausencia de un marco legal que los reconozca! ¡Enhorabuena y que sea para bien de los pueblos indígenas y de la paz, del progreso y todo México compañeros.”<sup>69</sup>

Por lo que el Diputado Nicolás Álvarez Martínez, expresó *que*:

“Los Diputados y Diputadas, hoy tenemos la responsabilidad de discutir y aprobar el marco legal de la nueva relación entre los pueblos indígenas y en el estado. En esa sesión en la Cámara de Diputados estaremos abriendo a los pueblos indios el lugar de siempre que debieron tener en nuestra Carta Magna, a los Diputados Federales corresponde revisar la Minuta con proyecto de Decreto en materia Indígena que le ha enviado el Senado. Estamos obligados a emitir un voto razonado con base en el análisis riguroso de la legislación que se propone para los pueblos indígenas en la realidad que vivimos. Este hecho es resultado de todo un proceso histórico, de 500 años de lucha, resistencia en la inmovilización indígena que ha buscado preservar su dignidad y entidades como pueblos que comparten una cultura, una memoria y un destino. No es una concesión gratuita del poder, por el contrario, se trata de un primer pago para resarcir la deuda que la

---

<sup>69</sup> Cámara de Diputados del Congreso del Estado de México, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión. estenografica).

sociedad mexicana tiene con los descendientes de los primeros pobladores de esas tierras. No se le está regalando nada a los pueblos indígenas, se le esta devolviendo parte de lo que les ha quitado desde hace cinco siglos. El consenso alcanzado en el progreso también marca el inicio de una forma de hacer Política, donde la fatal disyuntiva de todo o nada es sustituida por la madurez y el reconocimiento objetivo de los avances y los progresos. Compañeros Diputados y diputadas: Estamos contribuyendo a consolidar la independencia y la pluralidad interna del Congreso. En el caso de la legislación indígena, el Congreso ha buscado siempre el consenso para que podamos ofrecer un marco legal que a la vez satisfaga las demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas.”<sup>70</sup>

Por cuestiones internas enrarecidas dentro de la composición de Este Poder Legislativo, en nuestro Estado se dio un fenómeno político, que a pesar de que a nivel Federal el **Partido Revolucionario Institucional**, apoyó y votó a favor de la reforma constitucional, los Diputados del Estado de México votaron en contra de la misma bajo los siguientes argumentos, expresados en tribuna:

- El Revolucionario Institucional, tiene historia al lado de los indígenas y campesinos, junto con ellos hemos formado la historia del país y no es nuevo que ahora pretende defender, los conocemos y sabemos de sus necesidades. Han vivido junto con ellos la posibilidad de poder obtener tortillas y pan para seguir subsistiendo;
- La posición se sostiene por una historia que es nutrida de hechos y no de demagogias o de órdenes de interés político;
- Los primeros acuerdos que emanan del Convenio 169, signado por el Tratado de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se reconocen los derechos indígenas, derechos que son a la salud, a la educación, al pleno desarrollo sustentable de los pueblos indígenas. De ello, en nuestro país poco o mucho se ha logrado; sin embargo, la dinámica y la propia mística ha propiciado que todo sea en un clima de paz y la paz señores, no es un asunto de moda o de especulación para obtener la simpatía de nuestros hermanos indígenas;
- El consenso de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, bien permiten formular nuevas expectativas para el rescate de los indígenas mexicanos, aunque señaló que el origen del mismo, fue un error. Las armas que matan no son razones ni solución para nadie, violan toda garantía de derecho de cualquier ciudadano de este país;
- Por ello, se solicita al Congreso de la Unión una revisión de la propia Iniciativa que el titular del Ejecutivo Federal, en el que sólo proyectan mediar una situación y no la garantía de resolver un problema, que dijo, es más serio que la propia ley, por qué, en este caso observo que la Iniciativa tendrá sus análisis y consenso y en su caso, la aprobación y luego su aplicación y en qué momento el indígena soluciona su problema de falta de semilla, de escuela, de un centro de salud, de recursos que lleguen pronto y hasta donde viven;

---

<sup>70</sup> Cámara de Diputados Federal, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión.).



- Es de mencionar que los planes y estrategias del Gobierno Federal de llenar de industria y de empleos al país, no son la solución para nadie, porque hay que recordar que la legitimidad electoral no basta para cualquier acción, la legitimidad se refrenda con base y eficacia;
- La fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, formulará una oferta de un nuevo pacto social entre el Estado y los pueblos indígenas que se sustenten en un marco constitucional de autonomía, en el reconocimiento de derechos y de la pluralidad de la sociedad en general, pero también de los pueblos indígenas en particular, con los únicos límites de oferta que son la unidad del país, la Soberanía Nacional y los derechos y garantías consagrada en la Constitución.

De igual manera se presento este fenómeno en el **Partido del Trabajo**, ya que en el ámbito Federal se aprobó, sin embargo el Diputado representante de este instituto político votó en contra de la reforma, razón por la cual solo analizaré los razonamientos vertidos, en la Asamblea del Estado de México.

- Está claro que la legitimidad de este movimiento se muestra en el concurso de coincidencias que han tenido una serie de expresiones políticas en nuestro país y en el ámbito internacional, e incluso su propia legitimidad propició detener las armas de un gobierno opresor que los había tenido en el olvido y que pretendía meter por la ventana o la puerta trasera al desarrollo internacional, a través de un tratado de libre comercio que no ha servido de nada para nuestro país. Esta claro que esa legitimidad de ese movimiento va más allá incluso de un movimiento indígena, para aquellos que piensan que por los indígenas solamente pueden hablar por los indígenas, no es así. Por un pueblo, hablan los integrantes de un pueblo y lo que ha perjudicado a las comunidades indígenas, no solamente son los propios pueblos indígenas, sino aquellos pueblos que han sido opresores, como es el que encabezó el gobierno de 1994;
- La relación histórica del gobierno con los pueblos indios, en nuestro país ha sido una relación de engaño, nunca ha sido una relación sana y una relación de búsqueda de desarrollo mutuo, siempre ha sido una relación perversa, donde se ha buscado aprovecharse de los pueblos indígenas, incluso en muchos casos para beneficio personal;
- No es posible que haya quien diga que no hay que levantarse en armas, cuando existe esclavitud en el sureste de nuestro país y no es posible que no justifiquen las armas, para ratificar o comprobar que todavía aquí existe la noche de pernada;
- Se coincide con el PRI, de que los acuerdos de San Andrés son un proyecto político, pero la ley expresada en la COCOPA que es producto de los Acuerdos de San Andrés, esa es una ley acordada por un distinguido mexiquense y que se los digo con todo respeto, que hoy ocupa una cartera importante en su partido, de valores y principios;
- Si se aprobara la Ley de la COCOPA; estamos claros que pudiéramos ir pavimentando el camino de la paz, pero aquí también lo digo con todo

respeto para aquellos que dicen que viven en el cambio, el pasado gobierno, ya comentamos lo que hizo. Y el actual gobierno intenta replantear su relación con los pueblos indios, pero cae también en la tentación del engaño y vuelve y dice que manda la Ley de la COCOPA a la Legislatura, al Congreso de la Unión para ser aprobadas;

- Para los Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del PRI les queda claro, al Partido del Trabajo, que el Gobierno del Estado pasado engaño y que el actual esta volviendo a engañar, por eso nos parece relevante rechazar esta ley, que permita y le mandemos un mensaje al Congreso Federal, de que se deje de politiquerías y se deje de asuntos leguleyos, y de una vez le entre a garantizar los derechos y la cultura indígena de nuestro país;
- Porque estas son relaciones perversas, hay algo que hay que aprenderle a las comunidades indígenas, lo digo en mi calidad de mestizo, hay que aprenderles a decir la verdad y cuando se dice la verdad, hay que aprender a defenderla. Me parece que este es uno de los grandes defectos, que la cultura mestiza la tenemos El Partido del Trabajo, manifiesta su desacuerdo con la Ley que aprobó el Congreso de la Unión, le pide al Presidente Fox que haga uso de sus herramientas políticas, que ha mostrado tener bastantes para algunas cosas, use sus herramientas políticas, creo que no quiere usar las toallas, porque eso no le ha resultado muy bien;
- El Partido del Trabajo, va en contra de la ley emitida por el Congreso de la Unión y a favor del dictamen.

Finalmente el **Partido de la Revolución Democrática**, su postura fue contradictoria en el ámbito federal, puesto que los Senadores votaron a favor de la Iniciativa y los Diputados lo hicieron en contra, del mismo modo en la legislatura local se voto en contra de la Iniciativa Federal; si consideramos que el Partido de la Revolución Democrática, está inmerso en los problemas que atañen a las núcleos de población más desprotegidos, por lo tanto existe suficiente razón para oponernos a la reforma en los términos planteados, bajo los siguientes argumentos:

A nivel Federal:

- El Estado Mexicano se sustenta en una población diversa, en una población en la que hemos coexistido a lo largo de 500 años diversos pueblos; una gran población mestiza hablante de castellano, dominante y decenas de pueblos indios sojuzgados a lo largo de medio milenio y a quienes ni siquiera se les ha reconocido el derecho a existir como pueblo;
- El dictamen elaborado por la Cámara de Diputados Federal, de proponer dar a los pueblos indios, no es el de pueblos integrantes de la diversidad nacional. Lo que se nos está proponiendo es aceptar que los pueblos indios son simplemente una minoría social subordinada que como tal, es susceptible de recibir acciones afirmativas, pero de ninguna manera se

acepta su derecho a su autodeterminación plena y a su autonomía en los términos necesarios para el desarrollo de esta nación;

- Los pueblos indios se han asentado en el actual territorio nacional cientos de años antes de que los conquistadores invadieran y laceraran esta tierra. Sin embargo, no somos capaces hoy como nación, no somos capaces hoy como estado, de reconocer esa realidad;
- La reforma pretende disolver la necesaria revisión de la relación entre el Estado Mexicano y los pueblos indios, en una discusión de las Legislaturas Estatales que a través de sus constituciones y sus leyes, establezcan términos para el ejercicio de la autodeterminación y de la autonomía;
- Los pueblos indios en virtud de la preexistencia a los Estados Unidos Mexicanos, no pueden ser en pleno derecho cortados con fronteras estatales; no pueden ser en pleno derecho sometidos a leyes diferenciales y mucho menos sometidos a que los derechos de autodeterminación y autonomía sean valorados de manera desigual por los distintos estados y sin marco común para tal ejercicio;
- Estado Mexicano corresponde un solo pueblo, resultado de una lógica integracionista que ha caracterizado nuestra relación con los pueblos indios, tiene como único fin eliminar nuestra diversidad, tiene como único fin el que hereda del siglo XIX, de realizar una integración por cualquier tipo de medios de aquellos que son diferentes a una sola, falaz, única unidad nacional. No es así, un pueblo diverso por sí mismo, un pueblo en el que coexisten diversas culturas, diversas lenguas, necesita reconocer esa diversidad, darle cauce legal y dar derechos a esos pueblos relacionados con esa diversidad y con el libre ejercicio y desarrollo de sus culturas;
- El derecho de los pueblos a una relación integral con su hábitat, al manejo de sus recursos y a su desarrollo cultural basándose en esa relación, ha sido suprimido por elementales referencias al derecho de propiedad establecido en la Constitución;
- No estamos dispuestos hoy a aceptar las plenas implicaciones de la diversidad cultural del país. La Iniciativa que se ha presentado, de cuya limitada en sus implicaciones culturales, ha sido aún más constreñida en lo que a la educación se refiere; la educación, que es una conquista de la revolución mexicana como un derecho para todos los mexicanos, no será, a partir de hoy, un derecho aplicable a los pueblos indios;
- Se insiste en la lógica castellanizante encubierta de una educación bilingüe que jamás ha existido realmente en este país y que tiene por objeto privar a los hablantes de las lenguas indias de uno de sus más significativos elementos de unidad, de desarrollo y de construcción de su cultura.

Por lo que el Diputado Uuc-kib Espadas Ancona en Tribuna defendió la postura del **Partido de la Revolución Democrática**, bajo los siguientes argumentos:

“Los esfuerzos de nuestros compañeros en el Senado por incluir grandes demandas en esta reforma, se toparon con la obstinación conservadora y racista de quienes controlan ese órgano del Poder Legislativo.

No tendremos hoy los Diputados del PRD la satisfacción de concluir el trabajo que se inició en el Senado, ese trabajo que, a pesar de las resistencias, ha logrado incluir el reconocimiento a derechos fundamentales en la reforma que se va a aprobar el día de hoy. No podremos tener esa satisfacción. Hemos mantenido hasta el último momento un espíritu abierto, un espíritu receptivo para ampliar los marcos de esta reforma y avanzar hacia los espacios que le fueron vedados inicialmente. No encontramos disposición en los actores políticos para seguir avanzando. La puerta que se ha escogido es una puerta falsa; no sólo la aprobación de este decreto puede significar en lo inmediato el agravamiento de las condiciones políticas y sociales de este país. Lo más grave es que, a partir de este decreto, se pretende hacer permanente en los próximos años, en los próximos decenios y en los próximos siglos estas condiciones de operación. No podemos admitirlo. Votaremos con pesar. Nuestro voto será evidentemente en contra de este decreto. Esperamos, sin embargo, que tiempos futuros abran las puertas que hoy se cierran y podamos entonces sí, todos los pueblos de esta nación, caminar a la construcción de un nuevo México”.<sup>71</sup>

Ahora bien en la discusión realizada dentro del proceso legislativo en el Estado de México se retomaron los principios y razones vertidas por nuestros indígenas, por lo que se defendió la postura del PRD con argumentos reales y acordes con la realidad de la problemática vivida de los indígenas, bajo los siguientes preceptos:

- El contenido de la Minuta Proyecto de Decreto sobre derechos y cultura indígena aprobados por el Congreso de la Unión, no resuelve de conjunto las demandas de los pueblos indígenas de nuestro país, por tanto, el dictamen aprobado en contra por las Comisiones unidas al efecto en esta “LIV” Legislatura, debería ser aprobado por todos. En caso de que dicho dictamen hubiese sido a favor, sería un dictamen para la guerra y no para la paz, pues sería unilateral y una ofensa para nuestros hermanos indígenas, ya que no se incorporan los acuerdos de San Andrés, ni se reconocen los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos indios;
- Debemos considerar este dictamen en contra, como la oportunidad para que esta Honorable Legislatura, se sume a la lucha para reivindicar a los pueblos indígenas del Estado de México y el país, pues al dictaminarse en contra la Minuta de Proyecto de reformas en materia de cultura y derechos indígenas, contribuimos a que los responsables de aprobar la misma en el ámbito federal, tomen conciencia de que si verdaderamente quieren la paz en nuestro país, deban considerar que se tiene que corregir la misma;
- Se deben incorporar al proyecto tanto los Acuerdos Internacionales en materia indígena que México ha suscrito, como los Acuerdos de San Andrés y fundamentalmente, los usos y costumbres de nuestros pueblos indígenas, que son la norma fundamental y esencia de ley, que como fuente formal del derecho positivo vigente, permite incorporar a nuestra Carta Magna la conciencia generalizada en el pueblo mexicano de que todos somos iguales, por tanto, debemos rechazar este proyecto de

---

<sup>71</sup> Cámara de Diputados Federal, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión estenografica).

Iniciativa y saldar así la deuda histórica con nuestros hermanos indígenas y de una vez por todas, se les garantice el derecho pleno a su desarrollo, tal y como la Constitución Federal lo establece en su parte dogmática para todos los mexicanos y se precisen sus derechos y obligaciones y no apoyar así la Iniciativa de exclusión, que lo único que lograría sería ampliar más las diferencias entre los mexicanos;

- El tema de la territorialidad tiene un significado trascendental, de vital importancia pues es uno de los reclamos más ancestrales de las comunidades, que permite la aceptabilidad de sus objetivos económicos y sociales. Hasta el día de hoy, se ha anulado la posibilidad de remunicipalizar la vida de los Estados y la asociación entre municipios de diversas entidades que integren a comunidades de una misma etnia, si a los municipios se les reconoce su capacidad para decidir su reglamentación en un espacio territorial para cobrar impuestos y para ejercer sus facultades en la prestación de los servicios públicos y de asociación, no se explica por qué a las comunidades indígenas se les niega tal derecho que se une al correlativo sobre el dominio de sus recursos naturales, excepto los que corresponden a las actividades estratégicas del Estado;
- La reforma constitucional queda en simples enunciados extremadamente genéricos y traslada a las Legislaturas locales la responsabilidad de legislar sobre las particularidades del tema; por ello, es necesario no aprobar la Minuta del Congreso de la Unión, toda vez que la reforma constitucional planteada es omisa en la regulación de fondo de los aspectos fundamentales para la integración política de los pueblos indígenas al pacto federal, contenidos en el texto original del proyecto de la COCOPA.

El Diputado Arturo Roberto Hernández Tapia, en su carácter de coordinador de la fracción parlamentaria del **Partido de la Revolución Democrática**, expresó:

“Que al negárseles el derecho pleno de acceder de manera colectiva al uso y disfruto de los recursos naturales de su territorio y el reconocimiento de sus sistemas normativos, basados en los usos y costumbres a través de los cuales dirimen sus conflictos e imparten justicia. Así como no ser considerados como sujetos plenos de derecho público y acotarles sus derechos políticos, al no considerar tener sus propias autoridades y solo contar con representantes ante los ayuntamientos. En esta ocasión, no debe haber ni vencedores ni vencidos y Finalmente, es oportuno señalar que el dictamen que nos presentan las Comisiones es adecuado, al proveer los elementos necesarios para que el Congreso de la Unión llame al Ejecutivo Federal, para extender por diez años más la vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual quedaría como la norma vigente en materia indígena si se cubriera el procedimiento y el total de votos de las legislaturas estatales que rechazaran la Iniciativa, lo cual a estas alturas ya no resulta un imposible. Por lo anterior, convocó a todos ustedes compañeras y compañeros Diputados, a sumarnos a favor del dictamen en contra de dicha Minuta Proyecto de Decreto y la remitamos al Congreso Federal con los comentarios y las observaciones de las Comisiones

unidas que emitieron este dictamen, a efecto de su reconsideración de acuerdo al procedimiento de ley”.<sup>72</sup>

Por lo que en conclusión el debate fue en contra de la Minuta del Congreso de la Unión y a favor del dictamen del Congreso Local del Estado de México, porque consideramos que el avance democrático federal aún está en proceso de consolidarse en muchas entidades de la federación, por lo que una reforma constitucional tan general, pudiera ser revertido en su espíritu y fuentes y dar lugar a reglamentaciones locales que defendiesen intereses opuestos a los de las comunidades indígenas.

#### **4.4. TRABAJO LEGISLATIVO DE LAS COMISIONES DE DICTAMEN ENCARGADAS DE DICTAMINAR LA MINUTA.**

Es importante destacar, que este foro fue solicitado por diversos representantes de grupos indígenas en el Estado de México, quienes hicieron llegar a la Presidencia de la Comisión de Asuntos Indígenas de esta “LIV” Legislatura, la inquietud para que pudiera organizarse un evento de esta naturaleza, a fin de dar un espacio de discusión, de análisis y seguramente de acuerdos, respecto a este tema tan importante que está en el debate nacional el derecho y la cultura de las comunidades indígenas de los pueblos indios.

El día 2 de junio del año 2001, se lleva a cabo el Primer Foro de Derechos Indígenas en el Estado de México, el cual recibe a las voces que quieren expresar sus opiniones, para que los trabajos sean fructíferos y en beneficio de las comunidades indígenas de nuestra Entidad.

En este primer foro participaron:

- Representantes del Consejo Otomí del Alto Lerma.
- Representante Mixteco de la costa de Oaxaca.
- Jefe supremo Otomí del municipio de Toluca.
- Academia de Derecho Agrario del Colegio de Abogados.
- Delegada del Instituto Nacional Indigenista en el Estado de México
- Coordinador Estatal de los Pueblos Indios del Estado de México.
- Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas.
- Representantes de San Pedro Tlanixco, Estado de México.
- Consejo Estatal de Pueblos Indígenas del Estado de México.
- Así como, investigadores, legisladores locales, Partidos políticos, organizaciones sociales y ciudadanas y ciudadanos en general.

Todos ellos participaron vertiendo su opinión a través de una ponencia, de las cuales al final del foro se recabaron las conclusiones, las cuales se leyeron y fueron recogidas por parte del Comité de Asuntos Indígenas, para presentarlas en

---

<sup>72</sup> Cámara de Diputados del Congreso del Estado de México, sesión plenaria del día 28 de abril de 2001 (versión estenografica s/n.).

las subsecuentes reuniones de Comisiones de dictamen de Legislación; de Legislación y Administración Municipal; y de Asuntos Constitucionales, encargadas de dictaminar la reforma constitucional, por lo que este foro fue parte medular en la resolución tomada por parte de las Comisiones permanentes unidas de dictamen, comento las conclusiones en resumen, presentadas por parte de los Comités encargados de dictaminar el asunto en estudio.

## **CONCLUSIONES** (De la LIV Legislatura del Estado de México)

**“PRIMERA.-** Rechazamos tajantemente la Iniciativa de Ley Indígena, aprobada por el Congreso de la Unión, porque la misma no sólo violenta la voluntad del pueblo y es inconstitucional, sino que resulta profundamente regresiva al desconocer derechos fundamentales de nuestros pueblos, consignados en nuestra propia Constitución, así como en los Convenios, Pactos y Tratados Internacionales que México ha suscrito y que tienen rango de ley suprema de acuerdo a nuestro orden constitucional vigente.

De manera especial, la Iniciativa aprobada, incorpora en forma parcial y distorsionada algunos conceptos y derechos consignados en el convenio 169 de la OIT y muchos otros que son fundamentales.

**SEGUNDA.-** La Iniciativa de Ley Indígena, aprobada por quienes dicen representar la voluntad popular, no recoge el espíritu ni la letra de los Acuerdos de San Andrés y modifica en forma sustancial, la Iniciativa de reforma constitucional, elaborada por la COCOPA, al señalar que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de los estados.

Con lo cual no se está de acuerdo, la situación que en realidad implica no realizar el reconocimiento constitucional de nuestros pueblos y sus derechos, esta Iniciativa aprobada, representa un obstáculo para que se reanude el diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN, con el fin de construir una paz justa y digna.

El voto de los Legisladores en el Senado, no fue un voto por la paz, por eso Diputados de esta Legislatura, les pedimos también que su voto sí sea un voto por la paz y de que se respete esa Iniciativa de la COCOPA, que es la que había recogido el Consenso Nacional, aunque con sus limitaciones, pero era un consenso.

**TERCERA.-** Esta contrarreforma constitucional, representa una burla para nuestros pueblos y una afrenta mayor para la sociedad mexicana, que decidió respaldar nuestra causa justa, porque deja en manos de las Entidades Federativas, definir las características de la autonomía indígena y los mecanismos para su realización, anulando nuestros derechos de libre determinación, expresado en la autonomía dentro del Estado Mexicano y las aspiraciones de nuestros pueblos, para su reconstitución plena.

**CUARTA.-** La Iniciativa aprobada, reduce la aplicación de nuestros derechos autonómicos al ámbito municipal, no resuelve lo relativo al acceso y a la administración de nuestros recursos municipales, que corresponden a nuestros pueblos y posibilitan la construcción de auténticas reservaciones indígenas municipales.

**QUINTA.-** La contrarreforma constitucional, otorga a las comunidades indígenas en forma caritativa y piadosa, el carácter de entidades de interés público y no como es lo que nosotros queremos, entidades de derechos públicos como lo establece la Iniciativa de la COCOPA, para que dentro de la estructura del Estado y estando plenamente reconocida su personalidad.

Estas y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, como en el caso de Temoaya, San Felipe del Progreso y muchos municipios más del Estado de México, puedan asociarse libremente, a fin de coordinar sus acciones, en este caso, por ejemplo, la región mazahua, la región Otomí.

Por otra parte, la contra reforma constitucional, omite garantizar el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada Entidad Federativa.

**SEXTA.-** En la Iniciativa aprobada, se omite la posibilidad de remunicipalización de los territorios, en que están asentados los pueblos indígenas y el hecho de que la reorganización territorial de los distritos uninominales, con el fin de propiciar nuestra participación política como pueblos indígenas y se deje para un artículo transitorio, esto no hace más que afirmar un carácter ilusorio y regresivo de la reforma constitucional impuesta.

**SÉPTIMA.-** La Iniciativa que aprobó el Congreso de la Unión, desconoce en lo relativo, a los territorios de los pueblos, el marco legal ya establecido por el convenio 169 de la OIT y no reconoce nuestras tierras y territorios, de acuerdo a los conceptos que se recogen en dicho convenio.

El término territorios, es groseramente sustituido por el de lugares, por lo que quedamos desprovistos los indígenas del espacio físico e inmediato para el ejercicio de nuestra autonomía y para la reproducción material y espiritual de nuestra existencia.

**OCTAVA.-** La Ley Indígena que hoy pretende imponer a nuestros pueblos y a la sociedad, reafirma la concepción individualista que inspiró la contra reforma del artículo 27 constitucional, en 1992 y se expresa como complemento de la misma, ya que no reconoce el derecho constitucional que tenemos para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentran en nuestras tierras y territorios, por el contrario, restringe en forma regresiva este derecho exclusivo que tenemos y lo convierte en simple derecho de preferencia,



previamente limitado en las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, ya establecidas en la Constitución y por los derechos que han sido adquiridos, generalmente en forma ilegal por terceros a nuestros pueblos.

Hemos exigido el reconocimiento del derecho que tenemos, para acceder a los recursos naturales y que se encuentran en la totalidad del hábitat, que los pueblos ocupamos y los legisladores en forma contraria, deciden reducir derechos que ya históricamente tenemos ganados de hecho y por derecho, en títulos primordiales y resoluciones agrarias y con el sudor y la sangre de nuestros abuelos.

**NOVENA.-** La Iniciativa aprobada en contravención del formato de diálogo, establecidos entre el Gobierno Federal y el EZLN, pretende zanjar la cuestión agraria, que los términos en que lo dispone actualmente el artículo 27 constitucional, lo anterior sin considerar la gran oposición de nuestros pueblos, hace a la reforma de dicho artículos y olvidando que el tema agrario deberá ser discutido en la mesa de diálogo, relativo al tema de bienestar y desarrollo, finalmente.

**DÉCIMA.-** Asimismo, la Ley Indígena establece en el apartado “B”, en el artículo 2 constitucional, que además de no corresponder su contenido al de un texto propiamente constitucional, reproducen las políticas indigenistas de etnocidio, que históricamente ha aplicado el Estado mexicano, al señalar una serie de políticas asistencialistas, que los legisladores en forma por demás autoritaria, han supuesto que servirá a nuestros pueblos, siendo que nuestra demanda es la del reconocimiento efectivo de los derechos indígenas, para que éstos puedan definir sus propias prioridades de desarrollo.

En esta hora ratificamos y en este lugar ratificamos y hacemos más fuerte este grito, como decía nuestro compañero Miguel, ante la nueva agresión que significa la reciente contra reforma Constitucional, a todo hacemos ver que no existirá un México verdadero, no existirá un Estado de México verdadero, justo y digno, si los derechos de los pueblos indígenas no son plenamente reconocidos.

También estamos planteando, que la voluntad de la Nación, a través de las posiciones más retrógradas que existen en nuestro país y que representadas por algunos personajes, que su nombre ni siquiera quiero mencionar y que llamamos a ejercer los derechos de soberanía política, que nos otorga el artículo 39 de la Constitución, ya que el orden legal y vigente han sido visiblemente quebrantados a través de la inconstitucionalidad y es de esta Iniciativa aprobada y que recurriremos a todos los recursos legales existentes, nacionales e Internacionales, para que la voz y la presencia de los pueblos más primeros, los pueblos indígenas, se escuchen y se sientan por toda la Nación.

Esto es, señores Diputados y compañeros indígenas presentes invitados, concretamente nuestra posición con respecto a esa Iniciativa que aprobó el Senado de la República y que ha sido rechazada por el Movimiento Indígena Nacional y la mayor parte de las organizaciones indígenas aquí del Estado de

México, les pedimos que esta Legislatura, que la Comisión de Asuntos Indígenas plante esto ante el Pleno, de que rechace esta Iniciativa, a fin de que no se reúna el 50% más uno de las Legislaturas.

De tal manera, que esta Iniciativa que el mismo Presidente de la República envió al Congreso y que también la mayor parte de los pueblos indígenas habíamos planteados junto con la COCOPA, sea el que se apruebe, creemos que esto va a ser una garantía, sería una garantía para que haya paz, en este país.

Creemos que los Legisladores deben ser más responsables que el Senado, que la Cámara de Diputados a nivel Federal, deben de ser más responsables que las Legislaturas de los Estados, deben ser responsables para que sean realmente representantes populares, que escuchen la voz del pueblo y que no voten a favor de mayores rebeliones, porque créanme señores Diputados, si ustedes votan a favor de esa ley, estarían ustedes votando en contra de la historia de nuestro pueblo y sobre todo que aquí tenemos Diputados indígenas también, que voten a favor de la paz, de la libertad y la dignidad de los pueblos indígenas.

**DÉCIMA SEGUNDA.**- La autonomía de los pueblos indígenas, debe ser respetada tanto por las autoridades Federales, Estatales y Municipales, la cual debe tener como directriz los usos y costumbres de cada núcleo de población indígena, teniendo solamente como límites, la igualdad ante la ley, la parte dogmática de la Constitución Federal y los derechos humanos, en atención a que no son los mismos en los pueblos Otomíes que en los pueblos Mazahuas, en general con los demás núcleos de población indígena.

**DÉCIMA TERCERA.**- La minuta de decreto para reformar la Constitución de la República en materia de derechos indígenas, cumple con la expectativa legal de la justicia indígena y el reconocimiento de los derechos de núcleo de población tanto individual y colectivos, porque regula correctamente la autonomía de los pueblos indígenas como facultad de autodeterminación y establece las facultades y derechos que tienen sin contravenir a las garantías individuales y derechos humanos de los mexicanos.

**DÉCIMA CUARTA.**- Se debe precisar de manera clara, que la autonomía de los pueblos indígenas, no le otorga a los núcleos de población ningún derecho de intervenir con cada integrante de su comunidad, para quitarles sus tierras que por derecho individual tienen algún derecho que les consagra la Constitución en su parte dogmática, por pretexto de incumplimiento de un acuerdo de la comunidad indígena, por pretexto de tener autonomía en razón de que la misma, en cuanto a su régimen interno, es de naturaleza administrativa sin contravenir a los derechos individuales que cada mexicano tiene”.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Comisiones unidas de Dictamen de Legislación, Asuntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, del Congreso del Estado de México.

Como se aprecia después de haber escuchado todos los argumentos vertidos por los afectados directamente, el trabajo legislativo se enriqueció ampliamente, con lo cual se obtuvo el material necesario y sustentado para trasladarlo al trabajo de Comisiones unidas, parte medular del proceso legislativo, por lo que en el punto siguiente se desarrollará este.

#### **4.5. DICTAMEN APROBADO Y REMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO, AL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

Antes de pasar a lo que propiamente es el documento del dictamen, vale explicar en esta parte que el dictamen emitido por las Comisiones encargadas de Dictaminar, concluyeron que éste fuera en sentido de no aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia indígena, para lo cual se tomó en cuenta el Foro de Derechos Indígenas, tomando en cuenta el trabajo realizado en las diferentes reuniones de trabajo sostenidas con todos los integrantes de las mismas y en las cuales estaban representados todos las fracciones legislativas integrantes de la Legislatura Local, por lo que considero pertinente mencionar el contenido del dictamen.

A las Comisiones de Legislación, Asuntos Constitucionales, Asuntos Indígenas, y Legislación y Administración Municipal, les fue turnada para su estudio y dictamen, Minuta Proyecto de Decreto, por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adiciona un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios.

En cumplimiento de la encomienda que nos fue conferida, después de haber analizado cuidadosamente la Iniciativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 68 y 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en correlación con los artículos 75 y 78 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, las Comisiones indicadas se permiten someter a la elevada consideración de la Legislatura el siguiente:

##### **4.5.1. DICTAMEN**

###### **ANTECEDENTES**

La Comisión de Concordia y Pacificación elaboró una Iniciativa de reformas a la Constitución Federal en materia de derechos y cultura indígena sobre la base de los acuerdos de San Andrés Larrainzar.

El 14 de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal presentó su propia Iniciativa en materia indígena.

Las fracciones parlamentarias en el Senado de la República de los partidos políticos de Acción Nacional y Verde Ecologista de México, presentaron respectivamente el 12 y el 26 de marzo de 1998, sus Iniciativas sobre reformas a

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indígena.

El proceso legislativo en el Congreso de la Unión se reactivó el 05 de diciembre de 2000, cuando el Ejecutivo Federal remite la Iniciativa original a la Comisión de Concordia y Pacificación de la consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Después de diversas sesiones de las Comisiones de dictamen del Senado y de la Cámara de Diputados, en donde se escucharon entre otros, los puntos de vista de la Comisión del EZLN y del Congreso Nacional Indígena en la tribuna del Palacio Legislativo, correspondió a la H. “LVIII” Legislatura del Congreso de la Unión, dictaminar y aprobar la Minuta de Decreto de Reformas a la Constitución General, el 25 de abril del 2001 por el Senado y el 28 de abril del presente año por la Cámara de Diputados. Acto seguido, se remitió a las Legislaturas Estatales la minuta correspondiente para que en cada soberanía se manifestara a favor o en contra de ésta, de acuerdo a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia de la H. “LIV” Legislatura del Estado de México dio cuenta en la sesión del 16 de mayo del 2001, de la minuta enviada por la Cámara de Diputados la que acordó remitirla a las Comisiones de Dictamen de Legislación, Asuntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Legislación y Administración Municipal, con la finalidad de dictaminarla.

La Comisión de Asuntos Indígenas, sesionó para conocer la minuta en estudio el pasado 31 de mayo en curso y convocó a un foro público durante los días 2 y 3 de junio del presente año para consultar la opinión de las comunidades indígenas y grupos interesados, quienes manifestaron su desacuerdo sobre la misma, señalando que no refleja adecuadamente los acuerdos de San Andrés Larrainzar.

En sesión del 05 de julio del 2001 de las Comisiones Unidas de Legislación, Asuntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Legislación y Administración Municipal, se discutió el contenido de la minuta, aprobándose el presente dictamen y acordándose su turno al Pleno.

## **ANÁLISIS.**

La reforma constitucional al artículo 4º publicada el 28 de enero de 1992, fue mediocre y sin resultado alguno para evitar el levantamiento armado en Chiapas que conmovió al país, dos años inmediatamente después. El mero reconocimiento de que México es una “sociedad pluri-cultural y de que se respetarían las “costumbres” por las autoridades, no fue suficiente para la realidad de los pueblos indígenas mexicanos que envolvía discriminación, pobreza y marginación.

Las palabras del maestro Gonzalo Aguirre Beltrán, pronunciadas en 1989, cobran actualidad, sobre que la cuestión étnica es sumamente compleja para resolverla

con una reforma constitucional o legal, pues nuestro país no tiene la tradición de observar estrictamente las normas.”<sup>74</sup>

La reforma de 2001 es fundamentalmente producto de dos Iniciativas: la primera, del entonces Presidente Ernesto Zedillo, presentada el 14 de marzo de 1998 y la segunda, la conocida Iniciativa del Presidente Vicente Fox, el 5 de diciembre de 2000. Ambas Iniciativas coinciden en el fracaso de la reforma de 1992, para justificar una más amplia reforma constitucional. En términos concretos ambas Iniciativas son fundamentalmente idénticas: definiendo a los pueblos indígenas a la libre determinación de los elementos de la autonomía indígena a la reiterada preocupación de que dicha autonomía no rompería la Unidad Nacional ni se crearía un “Estado dentro de otro Estado” y a la separación de las autoridades tradicionales de las autoridades municipales, dejando al municipio en sus términos como única forma de organización política dentro de los pueblos indígenas.

### Comparemos ambas Iniciativas:

Iniciativa 1998 (Zedillo)	Iniciativa 2000 (Fox)
I.- Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.	I.- Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.
II.- Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado.	II.- Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.
III.- Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internos de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de la mujeres en condiciones de equidad.	III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.
IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones.	IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales.
V. De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el	V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus

<sup>74</sup> Manuel González Oropeza, La reforma Constitucional en materia indígena de México. revista lex difusión y análisis 3era. Época año VI enero 2002 número 79 México. p.7.

artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación.	tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación.
VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.	VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.
VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.	VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación

Fuente: revista lex difusión y análisis 3era. Época año VI enero 2002 número 79 México. p.8.

La Iniciativa fue recibida con optimismo y votada con general satisfacción por la mayor parte del Congreso. Las disensiones fueron mínimas y quizás la más completa fue la presentada por el Diputado Héctor Sánchez López, Presidente de Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. El Partido del Trabajo, por su parte, presentó una proposición suspensiva contra la Iniciativa por considerarla un retroceso en las aspiraciones indígenas del país.

En el voto particular del Diputado Héctor Sánchez se leen los siguientes argumentos:

“1.- La Iniciativa no cumple con el proceso de pacificación en Chiapas.

2. La Iniciativa no refleja los compromisos ya asumidos por México, a través del Convenio 169. Aunque esta aseveración puede ser correcta, sobre todo tratándose de la concepción de autonomía que se adopte, me pregunto si dicho Tratado, que Ley Suprema de la Unión, ¿Cuál es la necesidad de repetirlo en su contenido integro en la Constitución, que es la suprema ley? Puede ser que haya una confusión entre Ley Suprema de la Unión y supremacía constitucional en el fondo de esta aseveración. Que la Constitución no satisfaga a plenitud lo contenido en un Tratado no implica ninguna falla en ninguno de los documentos, ya que en materia de derechos, la Constitución y los Tratados se complementan, pues por el artículo 1º constitucional, el texto fundamental es apenas el fundamento básico de los derechos, los cuales pueden ser ampliados no sólo por las demás normas que son la Ley Suprema de la Unión, sino también por la Constituciones y Leyes Locales.

3. La autonomía indígena prevista en la Iniciativa se traduce en considerar a los pueblos y comunidades en entidades de interés público y no en personas de derecho público; evitando lo primero que los indígenas se organicen como parte del Estado Nacional, mientras que la Iniciativa reduce a los pueblos a organizarse

bajo la forma del municipio. Esta es una perspectiva que habrá de considerarse cuidadosamente. Los partidos políticos son entidades de interés público y gozan, en consecuencia, de un régimen específico, dentro del marco fijado por la Constitución y las leyes. Aunque no forman parte de la personalidad del Estado, el ejercicio de los derechos políticos está sometido a estos partidos políticos, pues ninguna persona individualmente puede ser candidato a elecciones, si no es con el apoyo de dichas entidades de interés público. En consecuencia, el ejercicio de un derecho público subjetivo está condicionado a la pertenencia o no de esa entidad.

Los críticos de la reforma pensarían que los pueblos indígenas deberían ser organismos públicos o niveles de gobierno, similares a los municipios, y que los Estados deberían configurarse a partir de estas comunidades. Puede ser que en el futuro se logre este objetivo, cuando se definan sus alcances; pero para los efectos prácticos, creo que la independencia de los partidos políticos es mayor que la de cualquier municipio “libre”, por lo que no considero estrictamente indispensable equiparar a los pueblos con los municipios, y crearlos como entidades distintas. Oaxaca es un ejemplo exitoso de organización de las comunidades indígenas en torno a la figura de los municipios, con 570 de ellos en su territorio. La clave está en que la Constitución y la Legislación Estatal han adecuado los principios tradicionales del Derecho Municipal a los usos y costumbres de sus pueblos. Quizá otros Estados, como Chiapas, quisieran romper el molde municipal para hacerlo flexible y contener los usos y costumbres de los pueblos indígenas, no de acuerdo a las elecciones con el régimen de partidos políticos, ni la renovación de autoridades de acuerdo a los plazos previstos en su legislación, sino a los usos y costumbres.

4.- Otra crítica se refiere a que la autonomía indígena no se delimita en la Iniciativa sino que prefiere que se defina por los mismos Estados. Este argumento es similar al que escuchamos en el Congreso Constituyente de 1916 – 1917, respecto a los derechos de los trabajadores, cuando Diputados como Froylán Manjarrez, propusieron que fuera en la misma Constitución que se determinaran los derechos de los trabajadores en el lugar del Legislador secundario. Sin embargo, la comparación no es del todo exacta, pues el universo a regular de los cincuenta y seis grupos étnicos que existen en México, hacen de gran dificultad, poder uniformar la regulación y los derechos de todos, cuando sus usos y costumbres son diversos e, incluso, contradictorios. En materia política, por ejemplo, los indígenas “triquis” de Oaxaca no desean las elecciones municipales con partidos políticos, aunque los mayos de Sinaloa, desean que en sus elecciones los partidos políticos los tomen en cuenta y tengan candidatos seleccionados de ese grupo étnico.

5.- No se establece en la Iniciativa un efectivo derecho para acceder al disfrute de los recursos naturales”.

Por lo que en este punto retomaremos los Acuerdos de San Andrés de 1996 que en el punto III hizo manifiesto el deseo de reconocer que los procesos electorales

de los pueblos indígenas fuesen sin la participación de los partidos políticos, lo cual se reitera en el libro de Juan Pedro Viqueira y Willibald Sonnleitner, "Democracia en Tierras Indígenas". Las elecciones en los Altos de Chiapas 1991 – 1998, cuando concluyen, con una inadecuada tendencia a la generalización, que los usos y costumbres en las elecciones han servido para mantener el caciquismo indígena aliado al antiguo partido político oficial. Aunque su conclusión puede ser válida para los grupos indígenas que estudiaron los autores referidos, ello no significa que todos los grupos indígenas tengan necesariamente las mismas consecuencias.

En principio, los usos y costumbres en los procesos electorales no siempre reconocen la participación de los partidos políticos, e incluso los excluyen, como es caso de Oaxaca en cuyo Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales se establece el siguiente principio en el artículo 118:

Los Ayuntamientos electos bajo normas de Derecho Consuetudinario no tendrán filiación partidista.

Llama la atención que el Código Electoral de Chiapas (1997) no tenga ninguna alusión a las elecciones por usos y costumbres a pesar del estudio de Viqueira y Sonnleitner que los da por sentados, mientras que en Oaxaca su CIPPEO (1995) dedica el libro cuarto a la "Renovación de los ayuntamientos en Municipios que electoralmente se rigen por normas de Derecho Consuetudinario", conteniendo de los artículos 109 al 125 las normas pertinentes.

Quizá estamos frente a los extremos que la Legislación Electoral nos puede ofrecer: el único Estado que prevé los usos y costumbres en materia electoral es Oaxaca y el más necesitado para impulsarlo que es Chiapas no lo ha hecho. En otro extremo están todos los demás que ni siquiera contemplan esta estabilidad a pesar de su población indígena.

Ante esta perspectiva, tenemos una precaria situación en la aplicación del Convenio 169 por parte de las autoridades en México y, sin embargo, nuestra atención se ha concentrado más en la carente o deficiente Legislación nacional para aplicar los derechos indígenas en nuestra población. Tal como lo mencionamos, ¿No es acaso el convenio de la OIT norma vigente y efectiva para comenzar a solucionar el problema indígena en México?.

Considero que el punto de partida para aclarar la condición de los derechos indígenas en general, debe ser el artículo 1º de la Constitución Federal, que dice que la garantías individuales establecidas en la norma fundamental del país, no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos del artículo 29 de la propia Constitución, que se refiere a las condiciones de emergencia, como lo son la invasión, la perturbación grave de la paz pública o cualquier otro evento que ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad.



Lo anterior implica que si bien las garantías individuales no pueden restringirse ni suspenderse, si es posible que se amplíen, tal como se ha logrado a través de las Leyes Federales, los Tratados Internacionales, las Constituciones particulares de los Estados.

En consecuencia, por muy limitada que hubiese sido la reforma a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Federal, mal llamada “Ley indígena”, éstos representan el mínimo de los derechos que las comunidades indígenas tienen reconocidos y puedan retener en el futuro, a través de los distintos ordenamientos legales de carácter nacional e internacional.

Un ejemplo de la ampliación de los derechos indígenas, lo constituye el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990. En dicho Tratado Internacional que es “Ley Suprema de la Unión” según el artículo 133 constitucional, se contemplan dos objetivos diversos, desde su primer artículo:

1. Por un lado establecer la igualdad ante la ley que los pueblos indígenas merecen; y
2. Lograr el respeto a su identidad social, a través de sus usos y costumbres.

Estos objetivos confunden por sus variadas consecuencias y aparentes antagonismos. El primer objetivo tiende a consagrar un fin que el liberalismo mexicano ha consolidado por centurias: el tratamiento de los pueblos indígenas como iguales frente a la sociedad mexicana, eliminando cualquier forma de discriminación. Sin embargo, el segundo objetivo es nuevo y disruptivo frente al liberalismo mexicano: el reconocimiento del pueblo indígena como distinto del resto de la sociedad.

Como se observa, este Convenio amplía los derechos consignados en la Constitución Federal y fue el motor que provocó la reforma a la Constitución y Leyes de Estados con alta población indígena, como Oaxaca. Pero ello no significa que la Constitución contravenga al Tratado en cuestión, ni que los Estados o la Federación no deban acatar al Convenio internacional.

Todo sistema jurídico está compuesto de diversas normas que se complementan entre sí y cuya columna vertebral es la Constitución Federal. No hay necesidad de incluir en la Constitución todas las disposiciones que las demás normas contienen puesto que, además de la imposibilidad para hacerlo, lo único que requiere la Constitución es que las demás normas no la contravengan y se creen de acuerdo al procedimiento que ella misma prevé. Las disposiciones constitucionales constituyen de esta manera, el fundamento básico tanto de cuáles son los derechos humanos protegidos por las autoridades, como las demás prescripciones básicas de organización entre los poderes de gobierno.

Según el artículo 133 constitucional, la Constitución y las Leyes Federales, así como los Tratados Internacionales, son Ley Suprema de la Unión, lo cual implica

que tiene validez en todo el territorio del país y deben ser acatados por las autoridades, sin importar si son Federales, Estatales o Municipales. Por ello, tampoco es necesario que las Constituciones y Leyes Estatales repitan textualmente los derechos indígenas que se establecen ya en esa categoría denominada Ley Suprema de la Unión, como son las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.

No obstante, el sistema constitucional mexicano permite que los Estados puedan complementar los derechos o las garantías consignadas en la Constitución Federal, ampliando su sentido y espectro, sin poder contravenirlos o limitarlos. En materia indígena es muy importante esta consideración que fue tomada en cuenta desde la primera discusión del dictamen correspondiente a la reforma, verificado en el Senado de la república, el 25 de abril de 2001.

En otras palabras, la Constitución vale por sí misma, como un mínimo de derechos que deben ser respetados y, en su caso, protegidos si son violados: Las leyes federales y los Tratados Internacionales por su parte, solo valen si no contravienen a la Constitución Federal. El propio Convenio 169 establece como límite a los derechos indígenas que éstos no sean incompatibles con “Los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional”, lo cual se refiere a las garantías individuales de la constitución Federal.

Si bien es avanzado en el establecimiento y protección de los derechos indígenas en general, poco se ha desarrollado respecto a un derecho político que sea la base de varios Tratados Internacionales con vigencia en México; comenzando por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en cuyo primer artículo establece que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

La reforma constitucional al artículo 2º efectuada en 2001, establece en el quinto párrafo, apartado A) Lo siguiente:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y;

En consecuencia, a la autonomía para:

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...”

La reforma constitucional hizo la competencia en materia indígena, concurrente, de tal manera, que la Federación, los Estados y los propios Municipios podrán desarrollar los medios de garantía para la vigencia de los derechos indígenas incluidos los políticos. Ya no es exclusiva responsabilidad de la Federación, como ha sido la tónica en nuestro país, sobre todo a partir del conflicto armado en Chiapas de 1994, el regular los derechos de las comunidades indígenas, sino es una obligación compartida, dentro del espíritu más sano del federalismo cooperativo.

La cuestión indígena es más ahora una competencia de los Estados y no tanto de la Federación. Las comunidades indígenas son tan complejas y diversas que una solución global, en el ámbito federal, no podría ser posible. Al respecto es significativo el ejemplo brindado por Oaxaca y Quintana Roo, que anticiparon a la Constitución Federal el establecimiento de derechos indígenas, mediante el reconocimiento de la autonomía de los pueblos y la implantación de sistemas específicos de justicia indígena.

El problema indígena no puede resolver ni caracterizarse con base en el conflicto de los altos de Chiapas, que por muy grave que es, no puede ser representativo de todos los pueblos indígenas del país.

#### **4.6. LA SITUACIÓN DE LOS INDÍGENAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.**

“Las mujeres indígenas de las Américas han condenado a México por la falta de aplicación del Convenio 169, en la Declaración Olowaili, efectuada en Panamá en el año 2000. Dicho Convenio establece en el artículo 4º que las Legislaciones Nacionales adecuarán su contenido al del Tratado Internacional para garantizar los derechos indígenas, incluyendo los de libre determinación; es decir, los relativos a los usos y costumbres en sus elecciones.”<sup>75</sup>

Los Tratados Internacionales no requieren de ninguna validación o implementación legislativa para su plena validez en México, ya que a diferencia de otros países, el nuestro requiere sólo que el Tratado no viole ninguna disposición constitucional y que sea signado y ratificado por el Presidente y el Senado de la República respectivamente, para que sea Ley Suprema, sin ningún otro requisito. En consecuencia, el Convenio 169, que satisface los requisitos antes señalados es una norma vigente que predomina ante cualquier norma secundaria que por omisión o explícitamente lo contravenga.

---

<sup>75</sup> Manuel González Oropeza, La reforma Constitucional en materia indígena de México. revista lex difusión y análisis 3era. Época año VI enero 2002 número 79 México. p.10.

Si cualquier Legislación Estatal estuviera en contra del Convenio 169, las autoridades locales tendrían la obligación de acatarlo de preferencia y aplicarlo de manera directa, de acuerdo a los artículos 120 y 133 constitucionales, y los individuos afectados de esa Entidad Federativa, podrían acudir en vía de amparo para hacer valer sus derechos derivados del mencionado tratado internacional.

No sería la primera vez que en tiempos recientes el derecho internacional viene en auxilio de México para mejorar los derechos humanos de sus habitantes. Precisamente la justicia electoral de nuestro país se benefició cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos intervino en tres conflictos electorales, generados en Chihuahua y Durango, y dictó la resolución 01/90, mediante la cual puso en evidencia la carencia en México de un sistema jurisdiccional consolidado que garantiza el debido proceso legal, frente a las irregularidades de los procesos electorales.

Al haber suscrito México, la respectiva Convención Americana de Derechos Humanos, nuestro país accedió a la intervención de dicha Comisión y a aceptar las recomendaciones que en esta materia emitiera, por lo que no hubo ninguna afectación a la soberanía nacional; antes bien, hubo estricto apego al Estado de Derecho.

De la misma manera, cuando la justicia electoral federal ya constituye una garantía no sólo del debido proceso legal para los habitantes, sino de la forma republicana de gobierno para la Federación Mexicana, no vale soberanía local para justificar atentados e irregularidades, pues ante todo está el respeto al Pacto Federal que no puede mantenerse basándose en fraudes a la soberanía popular.

Por otra parte, es importante considerar que aunque México no cuenta con una historia de infamia hacia sus minorías étnicas, pues la libertad y la ciudadanía fue otorgada desde los orígenes de nuestras instituciones, la evolución política y jurídica de las mismas ha quedado rezagado respecto de otros países que tuvieron un pasado discriminatorio.

En el caso "United States v. Wheeler (1977) se definió que la soberanía de los pueblos indígenas es de carácter único y limitado por la Legislación Federal o los Tratados Internacionales. En 1975 se aprobó la versión legislativa de estos principios a través de la Ley Indígena de la Libre Determinación y Asistencia Educativa. Por su parte, en Canadá los Metis de la Provincia de Ontario han formado desde 1983 una asociación denominada Metis National Council, cuyos líderes son electos según sus usos y costumbres, y que busca el reconocimiento más amplio de su autogobierno. A partir del 1º de abril de 1999, se estableció un nuevo territorio federal en Canadá, Nunavut, con población inuit y gobernada por un jefe indígena."<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Idem. p.12.

Es conveniente mencionar que todos los esfuerzos internacionales por la libre determinación de los pueblos indígenas, son puntuales respecto a que la autodeterminación no implica la separación de leyes y naciones en un Estado nacional; ni tampoco otorga un derecho de secesión, partición o cambio de fronteras, sino que lo único que pretende es respetar la identidad de las primeras naciones aborígenes, en contra de indebidas intervenciones.

La secesión es un espectro injustificado que ronda el tema de la libre determinación de los pueblos indígenas. La misma reforma mexicana de 2001 establece claramente que la Nación mexicana es única e indivisible, y por lo que respecta a las demás naciones de América del Norte, se ha hecho patente también que no es reconocida la secesión en sus Estados federales.

Las actitudes de los gobiernos democráticos respecto de sus minorías étnicas han dejado mucho que desear en la actualidad, por lo que es sano que los órganos de gobierno de varios países hayan reconocido su equivocación y de manera abierta hubiesen rendido declaraciones sobre el compromiso hacia sus comunidades indígenas. En 1999, el Parlamento Federal Australiano aprobó un punto de acuerdo por el cual hizo público su sentimiento por las injusticias pasadas cometidas contra sus pueblos aborígenes.

Por su parte el “Congreso Federal de los Estados Unidos aprobó el 23 de noviembre de 1993, la ley 103, 150 por la que reprobaba la conducta del gobierno en el derrocamiento de la Reina Liliuokalani de Hawaii cien años atrás. En ese mismo, la Legislatura del Estado de Hawaii, expidió la ley 359, mediante la cual reconoció que los hawaianos nativos son pueblos indígenas distintos con una continuidad histórica.”<sup>77</sup>

El propósito de la ley fue facilitar los esfuerzos de los nativos para determinar su propia voluntad de gobernarse por una nación soberana indígena, en un espíritu de autodeterminación. De esta manera se formó la Hawaiian Sovereignty Elections Council, que aunque fue disuelto el 31 de diciembre de 1996, su idea de construir el consenso para la creación de un gobierno hawaiano nativo prevalece.

Por lo que el tema de los usos y costumbres dentro del derecho indígena no es fácil ni de soluciones absolutas. Tiene que construirse casuísticamente, de acuerdo a las etnias involucradas y a los Estados miembros de los países en donde se encuentran. Si bien la solución no está en las Leyes Federales, estas deben de ser aparte de garantizar la igualdad el parámetro general que acote la materia indígena y las Legislaciones y jurisdicciones locales adecuarlas a su realidad poblacional, sin restringir o rebasar los conceptos establecidos por la Constitución Federal.

---

<sup>77</sup> Idem. p.11.

Como lo sería el derecho de la libre determinación debe garantizarse en todas las comunidades indígenas y respetando sus usos y costumbres, siempre de acuerdo a los principios constitucionales y Tratados Internacionales sobre la materia.

En el caso de “Moston VS. Mancari (1974), la Suprema Corte de los Estados Unidos determino que el voto de los indígenas en sus comunidades para elegir a sus jefes no contravenía la enmienda XV de la Constitución, porque lejos de ser una forma de discriminación contra el no-indígena, el voto se basaba en aspectos culturales y políticos desarrollados en el tiempo. De la misma manera, en el caso Corbiere VS. Canadá decidió el 20 de mayo de 1999, se determinó que la ley indígena violaba el principio de igualdad ante la ley, establecido en el artículo 15 de la Carta de Derechos de 1982 de Canadá, al exigir que en las elecciones tribales sólo votaran los indígenas residentes habituales, excluyendo a otros miembros de la comunidad que no residían con la misma habitualidad.”<sup>78</sup>

Estos son casos, donde la jurisdicción o la autoridad del Estado puede limitar los derechos indígenas cuando sobrepasan los límites fijados en las Constituciones respectivas. Algo similar puede y debe pasar para contener los excesos de algunos usos y costumbres que violentan los principios de igualdad de género o de libertad de culto, pero eso debe ser en principio, responsabilidad de los mismos estados.

Ante el problema indígena, ni la Constitución Federal ni ninguna Ley Estatal van por sí, a resolver los problemas indígenas, las expectativas sobre la materia desilusionaron a varias Legislaturas Estatales que reprobaron el dictamen del Congreso de la Unión, conteniendo la reforma indígena, como fue el caso del Congreso del Estado de México.

La Constitución Federal, tiene que ser complementada retomando varios aspectos que se quedaron en el tintero del trabajo legislativo, para que se expida una ley federal de materia indígena donde se plasmen y normen aspectos tanto nacionales y regionales como Internacionales de los cuales hemos mencionado párrafos anteriores.

Para que las Legislaturas Estatales que votaron en contra de la reforma Constitucional Federal en materia indígena puedan realizar consultas a las comunidades indígenas para fundar su voto, podrían utilizar ahora el mismo procedimiento para obtener de los mismos pueblos las prescripciones legales y constitucionales que podrán llevar a cabo en su régimen interior, evitando que otras puedan, a partir de la reforma, implantar una Legislación lesiva para los indígenas o en el peor de los casos que ni siquiera se legisle en esta materia, amparándose en la Constitución Federal que les da esta facultad a las Entidades Federativas para hacerlo.

---

<sup>78</sup> Idem. p.12.

La minuta del decreto de reforma constitucional llegó a los congresos locales entre el 3 y el 16 de mayo 2001, la votación final favoreció la reforma con una reticencia, sin precedente, por parte de diez Legislaturas estatales por lo menos, entre ellas la del Estado de México.

No obstante que más de 14 Legislaturas la aprobaron, no sin haber grandes discusiones, se observó por vez primera un cabildeo abierto entre Estados para votar en contra de la reforma, como se reportó en Coahuila, con Diputados locales de Oaxaca.

Por lo que en conclusión, considero que toda esta experiencia ha sido benéfica ya que por primera ocasión, las Legislaturas Estatales contienden con el Congreso de la Unión sobre una reforma constitucional, lo cual es demostrativo de la pluralidad en nuestro país, por primera ocasión, la reforma muestra también que lo aprobado por los partidos políticos en el Congreso de la Unión no se refleja indefectiblemente en los grupos parlamentarios de los mismos partidos en las Legislaturas de los Estados, por primera ocasión, los Estados tendrán la palabra y reconstruirán en sus Constituciones y leyes el régimen indígena particular, tomando éstas la importancia que siempre ha merecido para hacer valer su soberanía, por primera ocasión, en muchos años, la Iniciativa del Presidente no ha sido automáticamente aprobada por los Congresos de nuestro país, lo cual fortalece la división de poderes y la democracia.

Aunque no todo está dicho, este tema es amplio y complejo, por lo que su adecuación al régimen jurídico mexicano se va dando lentamente, lo importante es que sean escuchados los interesados directamente por sus representantes en el Congreso de la Unión y en sus Legislaturas locales ya que de estos elementos son de los que se allega el Legislador para realizar un trabajo Legislativo eficaz el cual se fortalece a todo lo largo del proceso legislativo parte fundamental de la función legislativa de todo representante social.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA-** El Proceso Legislativo normado actualmente en la vigente Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en la práctica es deficiente ya que la Legislatura Local, debe actuar como un Órgano representativo manifestando las características, conflictos y transiciones del conglomerado Estatal que representa y mediante él diálogo, el trabajo Legislativo y el debate, se evite la violencia social.

**SEGUNDA.-** La Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; establecen el marco de actuación de las Comisiones y Comités, sin embargo en la práctica se presentan los siguientes problemas:

- Falta que se norme el desarrollo de los trabajos.
- No se organiza la carga de trabajo.
- Es necesario que al término de cada reunión se levante acta de los acuerdos que se tomaron con el fin de agilizar el proceso legislativo.
- Debe estipularse el procedimiento de las recomendaciones que las Comisiones y Comités realicen.

**TERCERA.-** En el caso de las normas que regulan la estructura y el funcionamiento de los cuerpos colegiados deliberantes que integran el Poder Legislativo, su función es poner en juego los intereses y fuerzas que operan en una sociedad, con el objeto de que sea a través del diálogo, la negociación y las mutuas concesiones como se tomen las determinaciones comunes, reduciendo las confrontaciones violentas y las fricciones inherentes a todo proceso de ajuste entre grupos de interés y puntos de vista diversos.

**CUARTA.-** Para que se realice el fortalecimiento del Poder Legislativo integral, es necesaria una reforma al sistema jurídico que lo regula, ya que es el instrumento legal por el cual se rige el proceso legislativo, función medular del órgano depositario de la voluntad popular, en ese sentido, para garantizar un mejor desempeño de su actividad es prioritaria la revisión del marco jurídico que regula la organización y funcionamiento, para unificar criterios y ajustarlos a las condiciones y requerimientos de los Congresos contemporáneos.

**QUINTA.-** Las Comisiones deben regirse por un reglamento interno para determinar las prácticas parlamentarias propias y delimitar su ámbito de competencia. La estructura interna de cada Comisión debe observar una mayor pluralidad, y la Secretaría de cada una, debiera rotarse entre los distintos partidos políticos representantes. El Secretario debe dar fe de todos los actos del Presidente de la Comisión correspondiente, y sin su firma ninguna comunicación oficial debiera ser observada.

Los beneficios que traería la existencia de un reglamento interno para el análisis de los asuntos turnados o de su competencia, dentro del proceso legislativo son



de mucha utilidad, siguiendo la experiencia del Congreso de la Unión donde las Comisiones son regidas por dichos Reglamentos.

**SEXTA.-** Deben delimitarse las dos Comisiones poderosas: la Gran Comisión y la Diputación Permanente, y fortalecer por su parte, al resto de las Comisiones. La primera, por ejercer un control político y la segunda, por ejercer facultades que originalmente se consideran exclusivas de la asamblea.

**SÉPTIMA.-** La Legislatura Local, debe actuar como un Órgano representativo manifestando las características, conflictos y transiciones del conglomerado estatal que representa y mediante él diálogo, el trabajo legislativo y el debate se fortalezca el Reglamento interno para el análisis de los asuntos turnados o de su competencia, dentro del proceso legislativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. Constitución de Atenas Edición. Porrúa S.A. 1973.
- Arnaiz Amigo Aurora. Estructura del Estado, México Porrúa, tercera edición 1997.
- Bobbio Norberto. Estado Gobierno y Sociedad Por una Teoría General de la Política. México Fondo de Cultura Económica octava reimpresión 2001.
- Bobbio Norberto. Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política México Siglo veintiuno duodécima edición en español 2000.
- Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa. 1985.
- Burke Edmund. Textos Políticos. Fondo de Cultura Económica. 1984.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Universidad Nacional Autónoma de México. 1994. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie. 6 Estudios Doctrinarios, Número 162.
- Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Porrúa. 1978 Tomo V.
- Corominas Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Gredos Madrid 1990.
- Crossman R.H.S. Biografía del Estado Moderno, México Fondo de Cultura Económica tercera reimpresión 2000.
- De la Cueva Mario. Teoría de la Constitución. México, Porrúa 1982.
- De Pina Rafael y José Costilla y Larrañaga. Teoría de la Constitución México, 6a. Edición, Porrúa 1963.
- Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia Española. Espasacalpe, 19 Edición 1970.
- Fix-Zamudio Héctor y José Fabela Ovalle. Derecho Procesal, Introducción al Derecho Mexicano. México U.N.A.M. 1982.
- García de Diego Vicente. Diccionario Etimológico Español E Hispánico. Espasa-Calpe, Madrid 1989.
- García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Porrúa 1955.

- González Casanova Pablo. La democracia en México. Era. México. 1979.
- González Oropeza Manuel. Legislación en Diccionario Jurídica Mexicano. México Fondo de Cultura Económico 1988.
- Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios No. 3. Primera Época. Vol. Septiembre Diciembre de 1991
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Tomo II. México.
- Locke John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Tercera Edición, Madrid, Aguilar 1963.
- Macedo Jaimes Graciela. La Organización Política y Territorial del Estado de México. Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México. Primera edición.
- Mariás Julián. La Filosofía en sus Textos. Primera Edición. Editorial Labor, S.A. Barcelona 1950.
- Martínez Béaz Antonio y otros. Derecho Legislativo, Derecho Parlamentario e Iberoamericano. México, Porrúa 1987.
- Martínez de la Serra Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa 1983.
- Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Segunda Edición. Porrúa S.A. 1973.
- Moreno Collado Jorge. El Proceso y la Practica Legislativa, Coloquio en Política y Proceso Legislativo. Senado de la Republica, UNAM purrúa 1985.
- Moreno David. Derecho Constitucional Mexicano. Pax México. 9a. Edición. 1985.
- Ovilla Mandujano Manuel. Derecho Procesal Legislativo, México, Esfera 1990.
- Ovilla Mandujano Manuel. Teoria del Derecho, México, Esfera 1990.
- Platón. La República. Diálogos de Edición. Porrúa S.A. 1973.
- Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. México. Porrúa 1984.
- Sabine H. George. Historia de la Teoría Política México Fondo de Cultura Económica tercera reimpresión 2000.

Sánchez García Alfonso. Historia Elemental del Estado de México. Gobierno del Estado de México. 1983.

Sánchez y Sánchez Gerardo. Panorámica Legislativa del Estado de México 1824-1993 Toluca, México, 1ª. Edición 1993.

Santaolalia López Fernando. Derecho Parlamentario Español editora nacional Madrid España, cultura y sociedad 1984.

Sartori Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, México, Fondo de Cultura Económica cuarta reimpresión 2000.

Sartori Giovanni. ¿Que es la Democracia? México, Porrúa tercera reimpresión 2000.

Sartori Giovanni. Elementos de Teoría Política. Madrid, Alianza 1999.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Apéndice al Tomo CVIII Tesis. 477.

Senado de la República. Política y Proceso Legislativo. Coloquio. México, 1985, U.N.A.M. Porrúa.

Serra Rojas Andrés. Teoría del Estado. México. Porrúa 1990

Skinner Quentin Los fundamentos del Pensamiento Político Moderno. México Fondo de Cultura Económica primera reimpresión 1993. Tomos I y II.

Trevelyan G. Historia Política de Inglaterra. México, Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela Berlín. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica.

Valencia Carmona Salvador. El Poder Legislativo en la Actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. UNAM 1994.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente 2000, con el comentario de cada uno de los artículos Rodolfo Cartas Sosa, Jesús González Schmal, Arturo Vieyra Reyes y J. Antonio Bunt Castro. Editorial Trillas, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Aprobada el 31 de octubre de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Texto vigente en el año de 1995, decreto número 72 emitido por la LII Legislatura el 24 de febrero del año en curso y publicado en la Gaceta del Gobierno el 27 del propio mes.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México. Decreto número 265 expedido por la XLVI Legislatura, aprobado el 4 de agosto de 1978 y publicado en la Gaceta del Gobierno el 7 de agosto de 1978.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, texto vigente aprobada el 27 de julio de 1995 por la LII Legislatura del Estado de México.

Ley que crea el Organismo Publico Descentralizado Denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, texto vigente decreto número 40 emitido por la LII Legislatura del Estado, el 6 de octubre de 1994.

## **WEB**

Página principal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Página principal de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Legistel.

Página principal de la LIV Legislatura del Estado de México.

Página principal del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid 1992 21ª ed. t I y II.

Gran Enciclopedia del mundo, editorial Marín 1970.

Diccionario Jurídico, Jorge Madrazo (coord...), Porrúa- UNAM, México 1989.

El Congreso de los Estados Unidos, estructura y funcionamiento. Congreso Quartery, Limusa Noriega 1992.

## **REVISTAS**

Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, Revista Encuentro Gobierno y Sociedad. Año 2 No. 3 segunda época. 2001.

LEX difusión y Análisis, 3era. Época año VI enero 2002 número 79.